

VD_OMNI AC.2002.0152 vom 2. April 2003

VD Tribunal cantonal, 2003-04-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2002.0152

FR: VD_OMNI AC.2002.0152 du 2 avril 2003

IT: VD_OMNI AC.2002.0152 del 2 aprile 2003

Regeste

IMMO-JUILLERAT ET MCDONALD'S SUISSE c/ Gland/ SEVEN/ Wurgler et crts/ ATE | Refus d'autoriser dans un centre commercial et administratif, l'implantation d'un restaurant McDonald's fondé sur l'art. 77 LATC; autorisation d'aménager une boulangerie à condition que celle-ci n'exerce aucune activité de type "fast-food". Révision de la planification existante aux fins d'introduire dans la réglementation l'interdiction des établissements de type "fast-food". Violation de la liberté économique, le but visé par la municipalité étant essentiellement d'ordre alimentaire et visant à protéger la cantine scolaire située à proximité du centre; absence de lien entre la mesure et l'aménagement du territoire.

Erwägungen

E. 19

avril 1995). Il n'y a donc aucune place ici pour une autorisation, même assortie de conditions. cc) En revanche, on peut laisser la question ouverte de la conformité du prolongement de la voie d'accès en direction du parking extérieur attenant au bâtiment par la bretelle de dégagement. Sans doute, ce prolongement paraît conforme au plan de quartier "Cité Ouest-Aux Tuillières" , lequel règle l'affectation du triangle nord de la parcelle, puisqu'il est implanté dans un emplacement réputé, certes, inconstructible mais susceptible, à teneur du règlement, d'accueillir des voies d'accès. Il est vrai en outre que l'autorisation du 30 août 2001 permet l'aménagement de places de parc dans cet espace. Dans la mesure où, toutefois, l'accès au "drive in" est en lui-même condamné, on ne voit guère l'intérêt de la constructrice à réaliser, ce nonobstant, cette dévestiture. Quant à la terrasse attenante au restaurant, on peut également laisser ouverte la question de sa réglementarité. Certes, celle-ci paraît aussi, pour partie, prendre place dans l'espace de verdure du plan de quartier précité, non constructible; pour l'essentiel cependant, son emprise se situe dans la zone réservée à l'aménagement de places de parc. Toujours dans le même chapitre, on partira du principe que l'aménagement du restaurant McDonald's dans l'immeuble (de même que celui de la boulangerie-tea room des époux Joly) ne nécessite pas la création de places de parc supplémentaires dans la partie triangulaire nord de la parcelle. En audience, les représentants de la municipalité ont confirmé du reste que toutes les places de parc prévues, parmi lesquelles 37 places sont réservées au restaurant et 14 aux autres commerces (dont la boulangerie Joly), faisaient l'objet de l'autorisation du 31 août 2001. Sur ce volet également, la conformité de cette extension du parking au regard du plan de quartier apparaît douteuse; il n'y a toutefois pas lieu d'y revenir, l'autorisation municipale étant, comme on l'a vu, entrée en force. dd) Dans l'autorisation du 30 août 2001, on relève par ailleurs que la municipalité a donné son aval à la suppression du trottoir qui, à teneur du PPA, longe la rue Cité-Ouest côté est en montant; elle a autorisé son remplacement, en limite de propriété, par un mur. Or, un tel aménagement n'est pas conforme à la planification en vigueur et l'aménagement

d'un restaurant McDonald's sur cette parcelle constitue à cet égard une aggravation d'une situation non réglementaire (art. 80 al. 2 LATC). Le secteur où la voie d'accès au service au volant devrait prendre place est en effet pour le moins sensible. Suivant en cela le rapport complémentaire du 8 mai 2002 de l'ingénieur Gilbert Monay, l'exploitation du restaurant projeté devrait générer un trafic supplémentaire d'au moins 600 véhicules par jour. Les automobilistes désireux de se rendre au restaurant ou au "drive-in" devront à cet effet obligatoirement emprunter le giratoire des Tuillières puis la route de la Cité-Ouest. Or, la réalisation du projet autorisé le 31 août 2001 a pour conséquence l'absence de trottoir le long de la bordure est de cette dernière artère, les piétons étant obligés de traverser pour cheminer sur le trottoir en bordure ouest. Par surcroît, il s'avère qu'en aval, la voie piétonne et cycliste, aménagée à l'intention des écoliers (servitude n° 234'594), qui, passant sous l'avenue du Mont-Blanc, relie un bâtiment scolaire à l'autre (à savoir le collège des Perrerets et le complexe scolaire de Grand-Champ, sans parler du futur collège des Tuillières) débouche précisément sur ce giratoire. Il en résultera inévitablement des conflits entre différents usagers et plusieurs questions liées à la sécurité peuvent dès lors se poser; or, en l'état actuel, elles ne sont guère résolues par le projet. c) Si cette première constatation n'est pas susceptible de faire obstacle au projet de restaurant McDonald's dans son entier, elle condamne à tout le moins la mise en place d'un service "drive-in" , dans la mesure où il apparaît clairement, au plan de la sécurité, comme un facteur aggravant. C'est donc à juste titre que la municipalité n'a pas délivré le permis de construire requis dans le cas d'espèce.

2. Cette première conclusion condamne le projet, à tout le moins s'agissant de l'aménagement d'un service au volant. Par surabondance de moyens, il n'est pas non plus certain que la parcelle soit équipée au sens de l'art. 19 LAT pour accueillir ce "drive-in" . Sans entrer dans les détails, il appert, si l'on se concentre exclusivement sur le trafic induit par le restaurant McDonald's, que la mise en place d'un service au volant pose en l'espèce un sérieux problème de sécurité et de fluidité du trafic. Cela étant, il est inutile d'aller plus loin, puisque ce dernier service est de toute façon condamné pour d'autres motifs. A vrai dire, la résolution de cette question n'aurait d'intérêt en l'occurrence que si elle se posait concrètement pour l'aménagement du restaurant McDonald's lui-même (sans service au volant), voire de tout établissement public sur la parcelle. Dans son étude du 15 août 2001, l'ingénieur Gilbert Monay relevait cependant, d'une part, que la réalisation du projet de centre administratif et commercial entraînerait l'aménagement de 185 places de parc supplémentaires sur la parcelle, dont 59 en surface, d'autre part, induirait un trafic journalier moyen supplémentaire de 925 véhicules. Or, la municipalité a nécessairement tenu compte, dans l'autorisation du 31 août 2001 qu'une partie de ces mouvements concernerait l'exploitation du restaurant que le rez-de-chaussée du bâtiment serait susceptible d'accueillir. Il ressort pourtant de la seconde étude Monay, du 8 mai 2002, qu'au total, l'ensemble des activités administratives et commerciales du centre génère un trafic journalier moyen de 1'248 véhicules (600 pour le restaurant - dont 40% pour le "drive-in" - 536 pour les bureaux et 112 pour les autres commerces). Ainsi, on en déduit que, sans le service au volant, le restaurant McDonald's projeté induit un trafic moyen de 360 véhicules par jour; par rapport à l'autorisation du 31 août 2001, qui prend déjà en compte une partie de ce trafic, cela représente 83 mouvements supplémentaires. Dès lors, on ne saurait dire que cette autorisation est, sur ce point également, entrée en force. Il serait toutefois hasardeux de soutenir que le giratoire des Tuillières, sur lequel transitent chaque jour 4'000 véhicules, dont 1'000 empruntent la route de la Cité-Ouest (on se réfère à cet égard aux données fournies dans le rapport technique complémentaire Transitec du 5 décembre 2002), ne peut

supporter 83 mouvements de véhicules supplémentaires et serait saturé. Quoi qu'il en soit, cette question, qui a trait à l'équipement de la parcelle n° 1554, peut, en l'état, demeurer ouverte, puisque les conditions permettant à la municipalité de délivrer l'autorisation requise ne sont de toute façon pas réunies. II.

Discussion commune aux deux

recours 3.

Le recours d'Immo-Juillerat S.à.r.l. et de McDonald's Suisse Development S.à.r.l. a en outre trait dans le cas d'espèce à l'examen des conditions formelles et matérielles permettant la mise en oeuvre de l'art. 77 LATC; la municipalité envisage en effet de modifier l'art. 4 al. 1 RPPA de telle manière que les activités de type "fast-food, fast-food drive-in" (service au volant) soient interdites dans le périmètre du PPA. La révision de la planification existante a été évoquée par la municipalité, d'abord à titre principal, à l'appui du refus du changement d'affectation requis, ce dans l'hypothèse où les recourantes se conformeraient aux exigences du SEVEN et mettraient leur projet modifié à l'enquête publique. Sur ce dernier point, les recourantes ont d'ores et déjà expressément annoncé, d'une part, qu'elles se pliaient à ces conditions, telles qu'elles figurent dans la synthèse CAMAC du 2 juillet 2002, d'autre part, qu'elles allaient déposer un nouveau dossier complété afin que le SEVEN puisse réexaminer sa décision négative. Il n'y a donc pas lieu d'examiner par surcroît si la mise en oeuvre de l'OPair exigeait à juste titre que l'autorisation spéciale ne soit pas délivrée, tant et aussi longtemps que le projet n'était pas modifié, les recourantes l'admettant de manière à tout le moins implicite. Ultérieurement, la municipalité a délivré à Immo-Juillerat S.à.r.l. l'autorisation d'affecter une partie du rez-de-chaussée de son bâtiment à l'usage d'une boulangerie-sandwicherie-tea room; elle a toutefois assorti cette autorisation d'une condition, notamment, prohibant les activités de type "fast-food et fast-food drive-in". Or, la constructrice s'en prend également à cette condition. a) Dans le cas d'espèce, la municipalité invoque, à l'appui de sa décision négative du 29 juillet 2002, un processus de révision de la planification existante; postérieurement à sa décision, elle a en effet soumis au DINF une modification de l'art. 4 al. 1 RPPA - soit une limitation du genre de celle figurant à l'art. 5 du règlement du PPA "A Grand Champ" - visant à empêcher l'exploitation, dans le périmètre, d'établissements de type fast-food, avec ou sans service au volant, soit du genre de celui que veut ouvrir McDonald's. La municipalité rappelle qu'elle n'a jamais eu l'intention d'interdire les établissements de restauration rapide avec service au volant sur le territoire communal, mais seulement dans certains secteurs à proximité des écoles et dans les autres zones dont la destination fait obstacle à l'implantation de tels établissements. aa) Immo-Juillerat S.à.r.l. et McDonald's Suisse Development S.à.r.l. entendent que cette question soit tranchée dans son principe, dès lors que la mesure porte atteinte, selon elles, à leur liberté économique. Dans sa teneur actuelle toutefois, le projet n'est pas conforme à la planification en vigueur, de sorte que la problématique ayant trait à l'art. 77 LATC pourrait demeurer indécise, même s'il n'est pas exclu qu'ultérieurement, l'exploitation d'un restaurant McDonald's sans service au volant puisse, à teneur de la réglementation actuelle, faire l'objet d'une nouvelle demande d'autorisation. bb) Pour l'essentiel cependant, la réponse à cette question déterminera l'issue du second pourvoi interjeté par Immo-Juillerat S.à.r.l. Cette dernière critique en effet la décision du 4 octobre 2002 en ce qu'elle subordonne l'autorisation d'exploiter la boulangerie-sandwicherie-tea room des époux Joly de conditions, parmi lesquelles la clause suivante: "Les activités de type fast-food, fast-food drive in (service au volant) sont interdites(...)." Pour justifier l'introduction de cette clause, la municipalité reprend en substance l'argumentation développée à l'appui de l'art. 77 LATC; il s'agit pour elle de protéger les secteurs sensibles, concernés par la planification scolaire, contre les

établissements de restauration rapide, étant admis préalablement que ces derniers constituent une attraction pour les écoliers. La boulangerie Joly pourrait effectivement être visée par cette interdiction, si elle proposait des plats chauds à ses clients. En revanche, la municipalité admet elle-même n'avoir aucune prévention particulière à l'encontre de ce commerce, dans la mesure où, comme actuellement, il continuait à exploiter une surface de vente conventionnelle avec un tea-room. Le débat a trait ici à la validité de cette clause accessoire dont on sait qu'elle doit reposer sur une base légale (v. Pierre Moor, *Droit administratif*, II, 2^{ème} éd., Berne 2002, n° 1.2.4.3, pp. 79-80; Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, 2^{ème} éd., Lausanne 1988, p. 182 ss). En outre, les conditions auxquelles l'octroi d'une autorisation est soumis doivent tout d'abord être conformes au principe de proportionnalité (v. arrêts AC 1999/0196 du 7 février 2000 et 1997/0139 du 18 décembre 1998). Ce dernier principe se concrétise essentiellement de deux façons: l'autorité ne saurait couvrir par des clauses accessoires des vices trop graves dont est affecté le projet; de même, elle ne saurait assortir le permis de conditions manifestement irréalisables ou disproportionnées par rapport au projet initial (Bovay, *ibid.*, références citées). Par ailleurs, conditions et charges doivent présenter un rapport de connexité relativement étroit avec le projet (*ibid.*, références citées). Enfin, les motivations de politique économique sont exclues, lorsque l'objet de la décision principale bénéficie de la garantie de la liberté économique (Moor, *ibid.*, réf. citée). cc) Aussi, nonobstant les constatations faites au considérant premier ci-dessus s'agissant du projet de restaurant McDonald's, il y a lieu d'entrer en matière sur cette problématique. b) De façon générale, les mesures d'aménagement du territoire, destinées à assurer une utilisation rationnelle du sol et à mettre de l'ordre dans le développement de la construction, visent un objectif de droit public expressément reconnu par la Constitution fédérale à l'art. 75 (anciennement 22quater). aa) Comme toute restriction aux droits fondamentaux, la mesure adoptée doit reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de proportionnalité. Ont été admises par la jurisprudence des restrictions dites de police (ayant notamment pour but de protéger le public contre des atteintes à la vie, à la sécurité, la santé), des restrictions qualifiées de politique sociale (ayant pour but d'améliorer les conditions de vie de la population), ou des restrictions justifiées par d'autres intérêts publics (en particulier l'aménagement du territoire; cf. sur cette question Piermarco Zen-Ruffinen/ Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne 2001, n° 58, p. 31; Andreas Auer/ Giorgio Malinverni/ Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Berne 2001, vol. II p. 90 et 91; références citées). bb) Les mesures d'aménagement du territoire réglementent l'utilisation de la propriété foncière; elles impliquent dès lors de façon régulière une limitation des possibilités d'activité commerciale et industrielle et peuvent entraîner des conséquences de politique économique. Ce nonobstant, ces mesures sont réputées conformes à l'art. 94 Cst. (anciennement 31 Cst.), tant qu'elles se justifient par l'aménagement du territoire; elles ne sauraient en revanche vider la liberté économique de toute sa substance (cf. Zen-Ruffinen/ Guy-Ecabert, *op. cit.*, n° 902, p. 396; v. ATF 110 Ia 167, cons. 7c; 109 Ia 264, cons. 4a; 102 Ia 104, cons. 5a). On rappelle que la liberté économique, garantie à l'art. 94 Cst., oblige notamment l'Etat à observer la neutralité en matière de concurrence (v. ATF 125 I 182, cons. 5b; 222, cons. 3a; 120 Ib 144, cons. 3b; 118 Ia 177, cons. 1). Sont dès lors incompatibles avec la Constitution fédérale les mesures de politique économique adoptées sous le couvert de l'aménagement du territoire, soit celles qui interviennent dans le jeu de la libre concurrence pour assurer ou favoriser certaines branches de l'activité lucrative ou certaines formes d'exploitation et qui tendent à diriger

l'activité économique selon un certain plan; il s'agit là de mesures de politique économique camouflées (v. Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4ème éd., Berne 2002, pp. 45-46; cf. également, outre les arrêts déjà cités, ATF 120 Ia 67, cons. 2a; 111 Ia 23, cons. 4a; 103 Ia 586). Tel n'est en revanche pas le cas de mesures qui visent à garantir des sources d'approvisionnement suffisantes pour le pays (art. 1er al. 2 lit. d LAT), quand bien même elles ont un effet de politique économique indirect en préservant le maintien de petits commerces locaux (v. ATF 109 Ia 264, cons. 4b; 102 Ia 104, cons. 5b, déjà cités; v. en outre 110 Ia 167, cons. 7b). Toutefois, même lorsque les mesures adoptées poursuivent effectivement un objectif d'aménagement du territoire, que celui-ci n'est donc pas un simple prétexte, mais qu'elles ont indirectement un effet de politique économique, il y aura lieu d'effectuer une pesée des intérêts entre la préoccupation d'aménagement du territoire et la liberté garantie à l'art. 94 Cst. L'activité économique ne peut en effet pas être soumise, par des atteintes provenant de mesures de planification, à des limitations plus incisives qu'il n'est nécessaire pour la réalisation d'un aménagement rationnel (v. ATF 102 Ia, déjà cité, cons. 5a; v. en outre ZBl 1993, p. 425). cc) Lorsqu'elles entreprennent de réviser la planification, les autorités communales peuvent adopter des mesures provisionnelles visant à assurer ce travail de révision. On reconnaît ainsi un effet anticipé négatif à des futures mesures de planification envisagées en autorisant uniquement des constructions qui ne compromettent pas la future planification projetée (v. ATF 118 Ia 510, cons. 4d). En droit vaudois, l'art. 77 LATC prévoit que le permis de construire peut être refusé par la municipalité lorsqu'un projet de construction, bien que conforme à la loi et aux plans et aux règlements, compromet le développement futur d'un quartier ou lorsqu'il est contraire à un plan ou à un règlement d'affectation communal ou intercommunal envisagé, mais non encore soumis à l'enquête publique. Cette disposition vise à garantir la liberté d'action des autorités de planification (cf. Manuel Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, thèse Lausanne 1990, pp. 182-183). aaa) Dans l'arrêt AC 1995/202 du 23 février 1996 (confirmé par ATF du 20 juin 1996), le Tribunal administratif, qui sur ce dernier point parle plutôt d'effet "paralysant", est revenu partiellement sur la jurisprudence de la CCRI; il a jugé que si l'autorité communale jouissait en la matière d'une certaine latitude de jugement, le contrôle judiciaire à l'occasion d'un recours contre le refus d'une autorisation conservait tout son sens. L'autorité de recours doit précisément être à même de vérifier si l'autorité intimée s'est fondée sur des critères pertinents dans le cadre des concepts juridiques utilisés par la norme et si l'application de ceux-ci à la situation concrète est correcte (publié in RDAF 1996, 476). bbb) Le refus du permis de construire fondé sur l'art. 77 LATC, tout comme l'adoption d'une zone réservée, constitue une restriction à la garantie de la propriété; à ce titre, il doit remplir les conditions exigées ordinairement à cet égard, à savoir respecter les principes de la légalité, de l'intérêt public et de la proportionnalité (voir à ce propos Hänni, op. cit., p. 222 et les références citées, certes à propos de la zone réservée; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n° 449, p. 198; voir en outre Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 6ème éd. Bâle 1986, § 17 B V, ainsi que Imboden/Rhinow/Krähenmann, Ergänzungsband, Bâle 1990, p. 51). L'intérêt public à réviser la planification en vigueur doit impliquer une volonté sérieuse d'aménager et présuppose l'admissibilité du projet futur (v. ATF 113 Ia 362, cons. 2a; 105 Ia 229, cons. 2d). Sans doute, la jurisprudence ne pose pas d'exigences très élevées à cet égard; cela étant, il appartient pour l'essentiel à l'autorité communale de manifester son intention en lui conférant un début de concrétisation et qu'elle se fonde sur des motifs objectifs en adoptant cette mesure de blocage (v. ATF 113 précité, cons. 2a/bb; v. en outre Bianchi, thèse, p.

185). A cet égard, la révision doit répondre à un réel besoin de planification, autrement dit elle est censée répondre à de nouveaux besoins d'utilisation, la satisfaction de ceux-ci apparaissant a priori comme légitime au regard des intérêts de l'aménagement du territoire et des particuliers (cf. arrêt AC 1995/202, déjà cité; v. au surplus, Alexander Ruch, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 1999, ad art. 27, nos 25 et ss, not. 26, lequel rappelle à cet égard, dans un contexte similaire, que l'institution d'une zone réservée ne saurait constituer une simple mesure dont l'autorité peut se servir à discrétion, mais qu'elle doit répondre à des objectifs concrets de planification). En outre, un plan de zones ne peut atteindre son but que s'il se voit conférer une certaine stabilité; plus les modifications envisagées ont des effets incisifs, plus les motifs de la révision doivent avoir de poids (v. ATF 113 Ia 444, cons. 5b; 109 Ia 114, cons. 3). Comme les intérêts publics relevant de l'aménagement du territoire, les libertés individuelles s'imposent en outre à l'acteur de la révision (Bianchi, thèse, p. 77). La pesée des intérêts privés et publics qui doit précéder l'adoption de mesures de planification n'est complète que si l'exigence de stabilité du plan est suffisamment prise en considération (jurisprudence précitée; v. également ATF 118 Ia, précité, cons. 4c). Les mesures provisionnelles doivent en outre respecter le principe de la proportionnalité; il importe d'apprécier à cet égard l'influence négative que pourraient avoir les futures constructions sur les dispositions d'aménagement projetées (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n° 449). Il en découle que ces mesures ne doivent pas s'étendre dans le temps au-delà de ce qui est nécessaire; de même, une interdiction de bâtir ne doit pas paralyser un projet qui ne compromet pas la planification envisagée (AC 1995/202, déjà cité; v. en outre Ruch, op. cit., nos 30 et ss, not. 31). On peut également analyser sous cet aspect la balance des intérêts qu'il convient d'opérer entre l'intérêt public, tel que mis en évidence ci-dessus, et les intérêts des particuliers à la sécurité du droit, c'est-à-dire au maintien de la planification existante (pour un exemple de ce type ATF 118 Ia précité; voir aussi Bianchi, thèse, p. 139 ss). ccc) Dans l'arrêt AC 1995/202, le Tribunal administratif relevait: "L'approche décrite ci-dessus n'est pas sans conséquence sur le plan procédural. Il en découle des exigences accrues s'agissant de la motivation des décisions appliquant l'art. 77 LATC; celles-ci, si elles traduisent une intention sérieuse de procéder à la révision du plan, devraient ainsi à tout le moins cerner à grands traits les problèmes d'affectation à résoudre et indiquer sommairement les solutions envisagées. Seule une motivation comprenant de tels éléments permet ensuite à l'autorité de recours de procéder au contrôle qu'elle est appelée à exercer." c) aa) En premier lieu, on doit s'interroger sur la légalité de la modification que la municipalité veut introduire à l'art. 4 al. 1 RPPA. Sans doute, le droit vaudois laisse aux communes la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 1 LATC, deuxième phrase). Pour régler la destination, le mode d'utilisation du sol et les conditions de construction dans les diverses zones, elles disposent ainsi du plan général ou partiel d'affectation (art. 44 lit. a et b LATC), ainsi que du plan de quartier (lit. c). Les plans et la réglementation qui les accompagne doivent fixer les prescriptions relatives à l'affectation de la zone et au degré de sensibilité au bruit, ainsi qu'à la mesure de l'utilisation du sol (art. 47 al. 1 LATC, prescriptions strictement impératives; v. BGC janvier 1998, p. 7177 et ss, not. 7215 à 7217); ils peuvent en outre contenir d'autres dispositions relativement impératives (dont l'art. 42 al. 2 LATC fournit une liste exemplative). Il appert ainsi que le législateur communal est sans doute libre d'adopter, dans la réglementation relative à un plan d'utilisation du sol, toute disposition limitant l'affectation d'un périmètre constructible donné du territoire communal à certaines catégories de commerces. L'exposé des motifs à l'appui de la modification de la

LATC, adoptée le 4 février 1998, le rappelle cependant : les prescriptions portant atteinte à la garantie de la propriété - ainsi qu'à la liberté économique - exigent une base légale expresse. Or, il est douteux que l'on puisse rechercher à l'art. 47 LATC (ainsi, du reste, que dans toute la législation cantonale) la base légale permettant à la Commune de Gland d'exclure un type particulier d'établissement public, soit ceux proposant de la restauration rapide, du périmètre du PPA concerné en l'occurrence. bb) Du rapport explicatif du 12 août 2002 visant à justifier la modification de l'art. 4 al. 1 RPPA, on retient que le but poursuivi en l'occurrence par la municipalité est essentiellement d'ordre alimentaire. La municipalité met ainsi en avant la planification scolaire voulue par les autorités et la population glandoises; la distribution de repas pour les enfants scolarisés ne pouvant pas regagner leur domicile à midi y est intégrée (selon les opposants, 160 enfants sur 800 fréquenteraient actuellement la cantine scolaire, chiffre en constante augmentation). La cantine scolaire aménagée dans l'enceinte du collège de Grand-Champ dispense une alimentation de qualité et des repas équilibrés, puisque l'exploitant de celle-ci doit respecter le label "Fourchette verte" . Or, la municipalité a évoqué la situation de la parcelle n° 1'554, laquelle se trouve à proximité des écoles publiques, à savoir le collège primaire des Perrerets à l'est, le complexe scolaire secondaire de Grand-Champ au sud et le futur collège des Tuillières à l'ouest. Ainsi, lorsqu'ils emprunteront le passage sous l'avenue du Mont-Blanc pour se rendre d'un bâtiment à l'autre, les écoliers passeront inévitablement devant le centre administratif et commercial des Tuillières. Dès lors, dans ses écritures, la municipalité invoque la discipline scolaire que viendrait menacer, selon elle, l'aménagement à cet endroit d'un établissement de type fast-food. aaa) Cette question a plus généralement trait à la relation entre l'établissement public et son usager. On rappelle en effet que l'établissement public se définit comme une unité administrative, le plus souvent autonome, fournissant de manière régulière des prestations aux administrés, dans l'intérêt général; l'école est un des exemples les plus notables (Moor, vol. III, n° 7.2.1.1, p. 337). Or, les charges et les obligations que la relation d'usage impose aux administrés n'ont pas besoin d'une base légale spécifique; les dispositions générales définissant les tâches et la vocation de l'établissement suffisent. Elles doivent cependant être en relation avec le but même de l'institution; de telles réglementations sont justifiées si elles servent à assurer la bonne marche de l'établissement, non seulement dans l'intérêt général de celui-ci, mais aussi dans l'intérêt des autres usagers (op. cit., n° 7.2.3.3, p. 358). Pour assurer le respect de ce régime particulier, que l'on désigne par droit disciplinaire, des sanctions peuvent être mises en place (ibid.). On peut souligner à ce propos que le droit disciplinaire régit essentiellement une relation de nature subjective entre l'établissement et ses usagers; il n'a donc pas, a priori, de liens avec l'aménagement du territoire, faute d'incidence spatiale. En outre, le droit disciplinaire ne saurait en principe instituer, sans base légale, des charges ou des obligations sans rapport pertinent avec la mission de l'établissement; ainsi, il ne saurait imposer des obligations à des tiers, non usagers, en violation du principe de légalité (on fait exception bien évidemment du "tiers" qui entend faire usage de l'établissement en violation des règles qui lui en interdisent l'accès; sur cette relation subjective, v. notamment Tobias Jaag, *Das Mofaverbot auf dem Schulweg aus rechtlicher Sicht*, in ZBl 1987, 480; Herbert Plotke, *Schule und Elternhaus. Ergänzende Anmerkungen zum Mofa-Entscheid des thurgauischen Verwaltungsgerichts*, in ZBl 1987, 448; Kurt Schwander, *Die rechtliche Zulässigkeit des Mofa-Fahverbots für den Schulweg*, in ZBl 1988, 114). Le cas évoqué par les auteurs précités est au demeurant assez parlant : il s'agissait en l'occurrence de déterminer si l'autorité scolaire était légitimée à interdire aux élèves de se rendre à l'école en

vélocipède (cas jugé par le Tribunal administratif du canton de Thurgovie, ZBl 1986, 460; Moor, op. cit., 358, considère d'ailleurs au contraire de l'arrêt, qu'un règlement scolaire interne ne peut pas prévoir une telle interdiction, sous prétexte d'imposer aux élèves un exercice physique, de leur éviter des risques inhérents à ce mode de locomotion et de lutter contre le bruit). Il va cependant de soi que la collectivité qui exploite cette école ne saurait renforcer la mesure précitée en prévoyant des mesures interdisant le commerce de tels véhicules à proximité des bâtiments scolaires. bbb) Par ailleurs, il est exact que l'établissement scolaire s'inscrit dans un environnement bâti. Il va de soi que l'autorité de planification peut prévoir des mesures particulières de nature à protéger celui-ci de nuisances susceptibles de nuire, par hypothèse, à l'enseignement; on pense notamment aux nuisances sonores (les écoles peuvent donc, par exemple, être placées dans une zone affectée d'un degré de sensibilité II au sens de l'art. 43 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit). D'autres mesures pourraient, cas échéant, être prises pour prévenir des immissions de nature immatérielle, par exemple à l'encontre d'entreprises de loisirs qui exercent moralement des influences excessives sur le voisinage (cf. ATF 108 Ia 140; l'ATF 53 I 271 = JT 1928 I 633, cité par la municipalité, paraît du reste reposer sur un raisonnement similaire; il s'agissait pour la municipalité intimée, de protéger les élèves contre l'aménagement d'un cinéma à proximité d'une école; on notera avec intérêt que le raisonnement du Tribunal fédéral diffère au demeurant selon qu'il s'agit d'une ville - cf. ATF du 28 octobre 1927, in JT 1928 p. 59 - ou d'un village). Ces dernières doivent toutefois répondre à un intérêt public suffisant (ainsi dans l'ATF 108 précité, il a été reconnu que les entreprises participant au commerce du sexe pouvaient avoir des effets désagréables et incommodes sur la qualité de l'habitat environnant; cons. 5c/bb). cc) En l'espèce, la municipalité justifie la restriction dont se plaignent les recourantes par une mesure de politique sociale. Elle insiste assez longuement sur l'équilibre de l'alimentation des écoliers, dont ceux fréquentant la cantine scolaire. Elle craint que ses efforts en la matière et la politique mise en place soient en quelque sorte mis à néant par la présence d'un établissement de type fast-food que les écoliers pourraient être amenés à fréquenter, délaissant à l'occasion la cantine scolaire. aaa) On peut sans doute se demander si le problème de l'alimentation des élèves entre dans le champ du droit disciplinaire scolaire dont on sait qu'il assouplit les exigences tirées du principe de légalité. Si la réponse est vraisemblablement positive s'agissant des repas pris dans la cantine scolaire, la question est en revanche beaucoup moins évidente s'agissant de repas pris à l'extérieur de l'école, notamment dans des établissements publics. L'art. 51 de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et débit de boisson, en vigueur depuis le 1er janvier 2003 (ci-après: LADB) règle expressément la question et assouplit à cet égard les restrictions que prévoyait l'ancien régime (art. 65 LADB ancienne); cette disposition permet l'accès aux établissements publics aux jeunes gens, non accompagnés d'adultes responsables, dès l'âge de dix ans révolus, pour autant qu'ils soient porteurs d'une autorisation parentale. Dès lors, on peut sérieusement se demander si ce nouveau régime autorise l'adoption d'une règle disciplinaire plus restrictive que celle de la loi cantonale, pour interdire aux élèves l'accès aux établissements publics. A tout le moins, une règle de ce genre ne pourrait guère se prévaloir d'un intérêt public suffisant. En l'espèce toutefois, force est de constater que la commune ne paraît pas envisager d'adopter une règle disciplinaire. Son action paraît plutôt s'inscrire dans un programme de mesures destinées à favoriser une alimentation saine et équilibrée, de sorte que le droit disciplinaire ne paraît en définitive pas en cause ici. bbb) On constate, par surcroît, que la municipalité tend à favoriser cette politique en intervenant directement, non

seulement dans l'enceinte des écoles, mais également à l'extérieur du périmètre scolaire. Or, à supposer même qu'un tel régime disciplinaire soit instauré en l'espèce, celui-ci ne peut pas prévoir d'obligations à la charge d'un tiers non usager, tel ici l'exploitant d'un établissement public; or, c'est ce que prévoirait l'art. 4 al. 1 RPPA projeté, lequel a pour effet d'empêcher ce dernier d'ouvrir à proximité des écoles un établissement de type "fast food". Certes, le droit public connaît la notion de "perturbateur" à l'encontre duquel peuvent être prises des mesures destinées à empêcher une atteinte à des intérêts publics de police (ordre, santé, tranquillité et morale publique). Il est en revanche des plus douteux que des tiers puissent se voir imposer des mesures de nature à renforcer le droit disciplinaire d'un établissement public. Du reste, la municipalité paraît assimiler le restaurant projeté à un perturbateur, puisqu'elle justifie également cette mesure, que l'on qualifierait alors de restriction de police, par la protection de la santé publique. A moins toutefois de démontrer que l'exploitation d'un restaurant McDonald's est source de problèmes d'ordre sanitaire avérés, on ne saurait qualifier celui-ci de perturbateur. Ainsi, la mesure contestée n'est en tout cas pas justifiée par la sauvegarde de la santé publique, sans quoi tous les établissements de ce genre devraient être condamnés sans distinction. La municipalité et les opposants perdent de vue sur ce point qu'en obtenant l'autorisation d'exploiter leurs établissements dans les locaux incriminés, McDonald's Suisse Development S.à.r.l. et les époux Joly ont fait l'objet d'un contrôle rigoureux, notamment en matière sanitaire et d'hygiène alimentaire (v. art. 39 LADB; v. en outre art. 31 ancienne loi). Or, il appartient au Département de l'économie (plus précisément au Service de l'économie et du tourisme) de mener la procédure en la matière et d'octroyer ou non la licence d'établissement requise, sur préavis, le cas échéant, des services cantonaux spécialisés (v. art. 34 LADB et 1er al. 2 RADB). De même, l'exploitation par les époux Joly d'un tea-room nécessite l'octroi d'une patente au sens de l'art. 19 LADB (10 ancienne loi); ce n'est qu'à cette condition qu'il sont autorisés à servir des mets et des boissons sans alcool à consommer sur place ou à emporter. Cette exigence figure du reste dans le préavis positif du Service de l'économie, dans la synthèse CAMAC du 2 juillet 2002. Les municipalités ne disposent à cet égard que d'un pouvoir de surveillance sur les établissements bénéficiant d'une autorisation cantonale (art. 47 LADB); elles ne peuvent en revanche étendre leurs compétences à l'examen des conditions d'octroi de cette dernière. Quoi qu'il en soit de cette problématique, l'absence de règles disciplinaires en l'occurrence est de nature à démontrer qu'il n'y a pas d'intérêt public. Dans ces conditions, une atteinte à la liberté économique du tiers - ici l'exploitant d'un établissement public de nature spécifique - n'est pas justifiée. Le seul fait de vouloir favoriser la cantine scolaire, soutenue par le biais d'un financement public, constitue exclusivement un intérêt fiscal (v. sur ce point, Moor, I, 409 et réf. citées), insuffisant pour fonder des restrictions à cette garantie constitutionnelle. ccc) S'agissant de nuisances immatérielles, force est d'admettre que l'établissement de la recourante exercera une force d'attraction sur les élèves des écoles de Gland. Il est notoire en effet que de nombreux adolescents, et parmi ces derniers des élèves qui prennent leur repas à la cantine scolaire, seront attirés par l'ouverture d'un restaurant McDonald's dans le secteur; les opposants ajoutent à cet égard que ce dernier contrecarrerait d'autant plus les efforts déployés par les autorités communales qu'il "aimante" en quelque sorte les adolescents. Il reste toutefois difficile de considérer une telle attirance comme constituant une nuisance immatérielle justifiant l'interdiction de l'activité économique de McDonald's dans le secteur. Au demeurant, les "nuisances" visées par la municipalité coïncident en quelque sorte avec une mise en péril de la discipline scolaire (analyse fragile, on l'a vu, en l'absence de règles disciplinaires

proprement dites) ou plus exactement une atteinte aux activités de promotion d'une alimentation de qualité en milieu scolaire. Cette situation ne saurait être assimilée en définitive à des "nuisances immatérielles" qu'un intérêt public suffisant commanderait de combattre par l'interdiction querellée. ddd) On relève encore que la mesure attaquée intervient directement dans la concurrence, en ce sens qu'elle prohibe à tout le moins un type spécifique d'établissements publics (en particulier les restaurants de type McDonald's); en effet, l'aménagement de ce type de restaurant, désormais non réglementaire, serait rendu impossible dans le périmètre concerné, tandis que d'autres établissements, d'un genre proche, pourraient au demeurant y trouver place (on songe ici aux pizzerias, notamment). On remarque par ailleurs que le contenu de cette clause est large et peu précis; il pourrait même s'étendre à l'activité de base des époux Joly. Sans doute, les représentants de la municipalité ont expliqué que cette interdiction n'avait pas vocation à interdire le réchauffement sur place de produits de boulangerie (tels que pizzas, quiches, etc.); en revanche, les époux Joly ne pourraient pas servir des soupes ou d'autres plats chauds. En outre, ceux-ci proposent également de la restauration sans confection de mets, sous la forme de sandwiches et de soupes, à consommer sur place ou à emporter; on peut dans une certaine mesure se demander si cette activité-ci n'est pas également visée par la clause restrictive. On ne peut donc exclure que la règle elle-même reçoive une interprétation extrêmement large, de sorte qu'elle serait susceptible de s'appliquer à la plupart des établissements publics et analogues, ainsi qu'à certains commerces d'alimentation. Dans cette dernière hypothèse, la mesure querellée n'échapperait pas pour autant à la critique; elle serait tout au contraire beaucoup plus incisive encore dans la mesure où seuls certains types d'établissements proposant de la restauration traditionnelle ou des produits cuisinés de qualité trouveraient alors grâce aux yeux de la nouvelle norme et pourraient être implantés dans le périmètre du PPA. Or, aucun intérêt public suffisant ne justifie une intervention directe aussi profonde dans la libre concurrence entre commerçants. dd) Il convient, par surabondance de moyens, de procéder à une balance des intérêts, comparant l'intérêt public à la révision envisagée à l'intérêt privé des recourantes à la stabilité du régime résultant du plan actuellement en vigueur. Celles-ci critiquent en effet la mesure prise sous l'angle de la proportionnalité également; pour elles, l'intérêt public dont la municipalité se prévaut en l'occurrence ne pèserait pas d'un poids suffisant sur les plateaux de la balance pour faire obstacle à leurs intérêts privés à l'octroi de l'autorisation. On doit d'ailleurs attacher d'autant plus d'importance à cet aspect que l'on se trouve en présence, non pas d'un plan des zones, mais d'un plan de détail, auquel les particuliers peuvent prêter une confiance accrue (v. arrêt AC 1995/0202, déjà cité, plus références). En l'occurrence, l'intérêt privé à la sécurité du droit des recourantes paraît important, même si l'on se trouve en présence d'un plan âgé de plus de dix ans, à teneur duquel, on l'a vu au considérant premier, un restaurant, y compris du type "fast-food" peut trouver place dans le périmètre d'extension. Immo-Juillerat S.à.r.l., en sa qualité de bailleuse, doit pouvoir jouir des fruits de sa propriété sans être entravée plus qu'il n'est nécessaire dans sa liberté de contracter. Quant aux époux Joly, ils doivent pouvoir développer les différentes activités de leur commerce à l'intérieur des locaux qui, effectivement, se prêtent à une telle affectation (il en irait de même pour McDonald's Suisse Development S.à.r.l., si le projet de celle-ci n'était pas condamné en amont). Or, l'intérêt public que la municipalité leur oppose dans le cas d'espèce ne pèse pas d'un poids suffisant; à tout le moins, cet intérêt peut être sauvegardé tout aussi efficacement par des mesures de politique et de prévention scolaires qui, surtout, ont l'avantage d'être beaucoup moins incisives à l'égard des libertés constitutionnelles des tiers. d) De ce qui précède, on retire

que la décision de la municipalité, en tant qu'elle oppose à l'octroi de l'autorisation requise par Immo-Juillerat S.à.r.l. et McDonald's Suisse Development S.à.r.l. l'art. 77 LATC, aurait dû être annulée, à supposer que le projet des recourants eût été conforme à la planification existante. Dès lors, et pour les mêmes raisons, la condition querellée, dont est assortie l'autorisation d'exploiter une boulangerie-sandwicherie-tea room délivrée à Immo-Juillerat S.à.r.l. et aux époux Joly, ne peut être maintenue. 4.

a) Des considérants qui précèdent, il ressort que le tribunal rejettera le recours interjeté par Immo-Juillerat S.à.r.l. et McDonald's Suisse Development S.à.r.l. La décision du 29 juillet 2002 de la Municipalité de Gland sera dans ces conditions confirmée. Un émolument d'arrêt sera mis à la charge des recourantes, qui succombent, solidairement entre elles; en outre, celles-ci verseront à la municipalité de Gland des dépens réduits. b) En revanche, le tribunal admettra le recours interjeté par Immo-Juillerat S.à.r.l. contre la décision du 4 octobre 2002; dite décision sera réformée en ce sens que la clause accessoire relative à l'interdiction des activités de type "fast-food, fast-food drive in (service au volant)" est supprimée. Un émolument d'arrêt sera mis à la charge de la Commune de Gland; en outre, celle-ci versera des dépens à la recourante.

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