

VD_OMNI AC.2006.0239 vom 29. Oktober 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-10-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0239

FR: VD_OMNI AC.2006.0239 du 29 octobre 2007

IT: VD_OMNI AC.2006.0239 del 29 ottobre 2007

Regeste

AGIP (SUISSE) SA, MELEZOGLU, AUTOWASCHTECHNIK AWT AG/Municipalité de Préverenges | Le fait qu'un service technique communal participe à la finalisation d'un projet de construction et n'émette aucune réserve sur la compatibilité de ce dernier avec la zone ne constitue pas une assurance concrète d'obtenir un permis de construire, ce d'autant plus que le service en question n'est pas habilité à délivrer un tel permis.

Erwägungen

E. 1

a) L'art. 37 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA) reconnaît le droit de recourir à quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cette formulation correspond à celle de l'art. 103 let. a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ) - remplacée depuis le 1^{er} janvier 2007 par la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF) - et de l'art. 48 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA); elle peut être interprétée à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant ces deux dispositions (cf., en dernier lieu, les arrêts du Tribunal administratif FO.2006.0005 du 13 mars 2007, consid. 1a; GE.2006.0155 du 21 décembre 2006, consid. 1d; GE.2005.0145 du 3 février 2006, ainsi que les références citées). Un intérêt de fait suffit, mais le recourant doit être touché de façon plus intense que n'importe quel citoyen et se trouver avec l'objet du litige dans un rapport spécial, direct et digne d'être pris en considération (ATF 125 I 7, consid. 3c; 124 V 398 consid. 2b et les références); il faut en outre que l'admission du recours lui procure un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 121 II 43, consid. 2c aa). Pour qu'une relation suffisante avec l'objet du litige existe, il faut qu'il y ait véritablement un préjudice porté de manière immédiate à la situation personnelle du recourant (Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2^{ème} éd., ch. 5.6.2.1, p. 630). Le recourant doit éprouver personnellement et directement un préjudice juridique ou de fait. Un simple intérêt indirect ou un intérêt exclusivement général - sans le rapport étroit qui est exigé avec l'objet du litige lui-même - n'habilite pas à recourir (v. ATF 125 I 7, précité; 123 II 376, consid. 2, et les références citées). La municipalité met en doute la qualité pour agir des recourantes, au vu des changements de propriété de la parcelle no 169 intervenus après le dépôt de la demande du permis de construire. b) Selon la jurisprudence, en cas de promesse de vente d'un terrain, les plans doivent être signés par le promettant-vendeur et le promettant-acquéreur (RDAF 1990, p. 243). Cette exigence a été codifiée à l'art. 73 al. 1 première phrase du règlement d'application du 19 septembre 1986 (RATC) de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC), lequel précise que les plans, le questionnaire général et les pièces annexes sont signés par leur auteur, le propriétaire du

fonds et, le cas échéant, par le promettant-acquéreur et le maître de l'ouvrage. L'art. 104 al. 4 LATC précise en outre que le permis est personnel. La municipalité est avisée sans délai en cas de changement de titulaire. Le caractère personnel du permis de construire est une notion nouvelle introduite par la LATC. En fait, au vu de la deuxième phrase de cette disposition, l'objectif de la loi est surtout de permettre à la municipalité de connaître le titulaire du permis avant et pendant les travaux. Le permis est donc transmissible (v. Droit fédéral et vaudois de la construction, Editions Payot Lausanne 2002, commentaire ad art. 104 LATC, chiffre 4, p. 266). Dans un arrêt AC.2000.0221 du 10 avril 2002, le Tribunal administratif a rappelé que le caractère réel du permis de construire a pour conséquence qu'un permis de construire en force peut être utilisé par tout nouvel acquéreur de la parcelle qui en bénéficie, sans nouvelle mise à l'enquête. c) Les plans déposés auprès de la municipalité étaient signés par l'ancien propriétaire de la parcelle no 169 et par AGIP SA, alors promettant-acquéreur. La demande respecte ainsi les conditions formelles de l'art. 73 al. 1 RATC. En juin 2006, AGIP SA et Céline Melezoglu ont acquis ladite parcelle et AWT AG est devenue promettant-acquéreur de la part de copropriété de Céline Melezoglu. Ils sont dès lors tous destinataires de la décision de la municipalité refusant le permis de construire sollicité. A ce titre, ils sont en principe légitimés à recourir du seul fait que les conclusions de leur requête ont été rejetées (v. Benoît Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 353). Leur qualité pour recourir est dès lors évidente. Les autres conditions de recevabilité étant remplies, il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

) et de leur chiffre d'affaires estimé (6,25 millions de francs). Mais on peine à qualifier d'accessoires des activités sans lesquelles le projet n'aurait pas vu le jour. Les recourantes ont en effet expliqué que les quatre éléments du projet litigieux constituaient un tout indissociable et que, s'ils avaient connu d'emblée l'interprétation restrictive de la municipalité, ils y auraient renoncé. Quoi qu'il en soit, un shop et un bar n'en demeurent pas moins des activités purement commerciales et sont contraires à la zone industrielle telle que définie par l'art 46 RPE. En effet, comme on l'a vu, la jurisprudence a évolué et il n'est plus nécessaire que les règlements communaux excluent expressément de telles activités. Sauf prescriptions réglementaires contraires, la notion d'activités professionnelles de type industriel exige l'existence d'un rapport de production ou de transformation d'un bien matériel dans l'activité de l'entreprise, ce qui n'est manifestement pas le cas d'un bar ou d'un shop. Ainsi, le texte clair de l'art. 46 RPE exclut que des activités commerciales soient autorisées dans la zone industrielle. Enfin, il n'y a en outre pas lieu de se prononcer sur la jurisprudence relative à l'implantation dans la zone industrielle d'activités non industrielles pouvant porter préjudice au voisinage dans d'autres zones (RDAF 1965 p. 156; RDAF 1970 p. 265; arrêts AC.1996.0167 du 28 février 1997; AC.2002.0080 du 26 février 2003; AC.2002.0222 du 26 juin 2003 et AC.2003.0264 du 27 décembre 2004), le préjudice causé au voisinage n'étant pas invoqué dans la décision litigieuse.

E. 3

Les recourantes se plaignent d'une inégalité de traitement, dans la mesure où l'autorité intimée n'aurait pas appliqué uniformément l'art. 46 RPE, tolérant des sociétés, notamment de services ou commerciales, qui n'auraient pas leur place en zone industrielle. Selon la jurisprudence, le principe de la légalité de l'activité administrative (art. 5 al. 1 Cst.) prévaut sur celui de l'égalité de traitement (ATF 126 V 390 consid. 6a p. 392). En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi,

lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question; le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 125 II 152 consid. 5 p. 166; 122 II 446 consid. 4a p. 451-452 et les références citées).

L'inspection locale a permis au tribunal de céans de constater que la zone industrielle de Rionzi est occupée d'entreprises industrielles, d'artisans et d'ateliers de réparation. Y font exception un appartement de fonction (deux selon les recourantes), admis par l'art. 46 al. 2 RPE, un terrain de football, aménagé à l'époque pour les employés de l'entreprise Panel SA, le CEF, laboratoire d'essais abandonné en 1990 par l'entreprise Gardy, des dépôts loués à des entreprises et à des particuliers, des locaux de musique et le magasin Orchidea.

Concernant ce dernier, on relèvera que sa récente extension et rénovation a été autorisée par la municipalité, sur la base de l'art. 80 LATC, selon ses dires. Cet article, sous certaines conditions qu'il n'y a pas lieu d'examiner ici, permet notamment l'agrandissement de bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir entrés en force postérieurement. Comme l'ont relevé à juste titre les recourantes, la propriétaire de ce magasin ne pouvait se prévaloir, à première vue, du principe de la protection de la situation acquise, puisque le permis de construire initial lui avait été délivré le 20 février 2002. Quoi qu'il en soit, ce seul exemple ne suffit pas à voir une pratique constante de la municipalité, ce d'autant plus qu'il ne s'agit pas en l'occurrence d'un nouveau commerce, mais d'un magasin déjà existant depuis cinq années et dont l'agrandissement n'a pas aggravé l'atteinte à la réglementation. En outre, la municipalité a clairement refusé notamment en mai 2007 une autorisation de vente à l'emporter de pizzas. Quant au nouvel aménagement des halles industrielles des bâtiments no ECA 426, 513 et 579, il a certes été autorisé pour des dépôts majoritairement, quelques bureaux et quelques locaux de musique à usage privé, mais cette autorisation visait avant tout à régulariser une situation qui s'était mise en place progressivement depuis la fermeture des entreprises Panel SA et Gardy et ces activités ne peuvent être assimilées à des activités de vente. Il en va de même du restaurant "Le Cap d'Or" de la zone industrielle du Trési, qui était déjà installé depuis plusieurs années. Il semblerait effectivement que cet établissement, actuellement fermé, ait tenté par sa publicité d'attirer du public hors des entreprises de la zone industrielle. Toutefois, rien n'indique que la municipalité a encouragé ou toléré cette pratique. Au contraire, dans les années nonante elle a régulièrement rappelé aux tenanciers que le RPE n'autorisait qu'un restaurant d'entreprise. Elle a au demeurant clairement indiqué le 28 novembre 2006 à l'entreprise Pansera SA qu'une cafétéria d'entreprise ne pouvait être ouverte au public dans cette zone. Dès lors, le tribunal de céans considère que la volonté déclarée de la municipalité d'appliquer rigoureusement à l'avenir sa réglementation en ce qui concerne les commerces et les établissements publics est avérée et qu'elle empêche les recourantes d'invoquer un droit à l'égalité dans l'illégalité. Ce moyen doit par conséquent être écarté.

Ainsi, l'interprétation de l'art. 46 RPE par l'autorité intimée, certes restrictive, ne constitue pas en soi un abus de son pouvoir d'appréciation. En définitive, les explications de la commune sur son interprétation du règlement ont été peu convaincantes et sa pratique est incohérente: la municipalité s'écarte en effet sciemment du texte de l'article 46 RPE en admettant en zone industrielle des entreprises de services, des dépôts non liés à l'activité dans cette zone et des locaux de musique notamment, tout en se référant aux termes de cette norme pour exclure les commerces et les restaurants. Il n'en demeure pas moins que le texte

clair de l'art. 46 RPE exclut les activités commerciales et que le Tribunal ne saurait s'en écarter, même si l'autorité intimée l'a fait pour les activités susmentionnées.

E. 4

Les recourantes soutiennent enfin que leur droit à la protection de la bonne foi aurait été violé, puisque la commune, par son Service technique, avait répondu favorablement à sa demande du 25 janvier 2006, accompagnée des plans de l'ouvrage projeté. Le droit constitutionnel du citoyen à être traité par les organes de l'Etat conformément aux règles de la bonne foi est expressément consacré à l'art. 9 Cst. Il protège la confiance légitime que le citoyen a placée dans les assurances reçues de l'autorité ou dans tout autre comportement adopté par celle-ci suscitant une expectative déterminée (ATF 126 II 377 consid. 3a p. 387; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123; cf. aussi ATF 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125). Ainsi, l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 confère d'abord au citoyen le droit d'exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux assurances (promesses, renseignements, communications, recommandations ou autres déclarations) reçues, si, selon la jurisprudence, cinq conditions cumulatives sont réalisées (A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, p. 544 n° 122 et ss.; ATF 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123; 121 II 473 consid. 2c; 118 Ia 245 consid. 4b et les arrêts cités). L'autorité doit tout d'abord avoir fait une promesse effective, c'est-à-dire être intervenue dans une situation donnée à l'égard de personnes déterminées. En l'absence de toute assurance concrète de la part de l'autorité, aucun droit ne saurait être revendiqué au titre du principe constitutionnel de la bonne foi (SJ 1998, 296, 299). L'autorité doit ensuite avoir agi dans le cadre et dans les limites de ses compétences. La personne concernée ne doit pas avoir été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni et elle doit s'être fondée sur le renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne saurait modifier sans subir de préjudice. Enfin, la loi ne doit pas avoir subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite. Dans le cas présent, l'autorité intimée n'a donné aucune assurance concrète aux recourantes. Cela ne saurait être déduit des pièces au dossier, ni des circonstances décrites dans le mémoire de recours. En particulier, il ne suffit pas que le Service technique communal ait participé à la finalisation du projet, notamment en ce qui concerne les accès routiers, pour en conclure une approbation sans réserve de la municipalité pour le projet litigieux. Seule pièce au dossier attestant d'un échange entre le Service technique et AGIP SA, la note de séance du 21 novembre 2005 ne démontre aucune garantie s'agissant de l'octroi du permis de construire, qui permettrait de constater un comportement contradictoire de la commune, même s'il eût été préférable que la commune, par son service compétent, agît de façon plus claire et plus cohérente. Elle indique simplement que le projet peut être soumis à l'enquête publique tel que présenté. En outre, les recourantes ne pouvaient conclure à une approbation tacite de leur projet au motif que le Service précité n'avait émis aucune réserve sur la compatibilité du shop et du bar avec la zone industrielle. La municipalité était tenue de toute façon de mettre à l'enquête ce projet, régulier à la forme, du moment qu'il n'enfreignait pas manifestement les dispositions réglementaires (RDAF 1992, p. 225). D'autre part, le service en question n'est pas habilité à délivrer un permis de construire. Conformément aux art. 17 et 104 LATC, l'autorité désignée par la loi pour la délivrance du permis de construire est la municipalité, soit, selon une jurisprudence constante du Tribunal administratif, la municipalité proprement dite, à l'exclusion d'un conseiller municipal, du syndic, d'une direction des travaux ou d'un fonctionnaire communal (RDAF 1991, p. 99 ; 1976, p. 265 ; 1972, p. 341 ; arrêt AC.2005.0129 du 5 décembre 2005 consid. 2 et l'arrêt cité). Deux des cinq conditions

cumulatives posées par la jurisprudence n'étant ainsi pas réalisées, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres. En conséquence, le grief de violation du principe de la bonne foi, non fondé, doit également être écarté.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. Conformément aux art. 38 et 55 LJPA, le frais et dépens seront mis à la charge de la partie déboutée.

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