

VD_OMNI AC.2006.0315 vom 15. Dezember 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-12-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0315

FR: VD_OMNI AC.2006.0315 du 15 décembre 2008

IT: VD_OMNI AC.2006.0315 del 15 dicembre 2008

Regeste

LONAY LÉGUMES SA, BARRAU c/Municipalité de Lonay, TODARO, LEADER SPA Sàrl | Peut bénéficier du principe de l'égalité dans l'illégalité celui qui, dans des constructions propres à l'activité et à l'habitation qui ont été autorisées dans une zone d'activité destinée à l'horticulture, aux installations y relatives et au commerce lié à ces activités, y exerce une activité de préparation de repas chauds alors que l'autorité tolère, outre divers logements sans rapport avec l'horticulture, un garage effectuant des réparations sur divers véhicules, certains agricole, une entreprise paysagiste et un commerçant de produits maraîchers qui ne sont pas cultivés sur place.

Erwägungen

E. 1

La municipalité soutient tout d'abord que le recours déposé par la recourante Lonay Légumes contre la décision du 28 novembre 2008 serait irrecevable parce qu'il tend à remettre en cause la décision du 6 octobre 2006 qui n'a pas été contestée. L'essentiel du caractère décisionnel (au sens de l'art. 29 LJPA) de la lettre de la municipalité du 6 octobre 2006 est l'affirmation selon laquelle les baux à loyer devront être dénoncés d'ici au 31 décembre suivant. La municipalité n'a pas la compétence d'ordonner la dissolution d'un rapport de droit privé de sorte que cette décision est probablement nulle. Peu importe cependant car la municipalité ne peut pas soutenir de bonne foi que Lonay Légumes SA aurait dû recourir dans les 20 jours contre cette décision (dépourvue de l'indication de la voie de droit) alors qu'elle a accepté de recevoir son administrateur Christian Weber puis, après une rencontre du 30 octobre 2006, qu'elle a poursuivi l'instruction en lui demandant d'autres renseignements sur les autorisations cantonales obtenues. La municipalité semble d'ailleurs elle-même dans la confusion lorsqu'elle affirme dans son courrier du 28 novembre 2008 que "cette décision passée en force est susceptible d'un droit de recours ...", ce qui est un contresens manifeste. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours de Lonay Légumes SA.

E. 2

La recourante Lonay Légumes SA se plaint, outre d'une violation du principe de la légalité (pour l'un de ses locataires, Jacky Show, qui livre à domicile des légumes chauds, donc des produits de l'horticulture), d'une violation du principe de la proportionnalité pour le motif que la résiliation du bail de Jacky Show, son plus important locataire, lui serait extrêmement préjudiciable sans qu'on voie quelle est la nature du trouble que la commune veut prévenir en interdisant cette location; pour elle, l'octroi d'une dérogation (possible selon l'art. 7 du règlement communal qui renvoie à l'art. 85 LATC) ne léserait aucun intérêt public ni intérêt de tiers. Elle invoque aussi le principe de l'égalité dans l'illégalité pour le motif que plusieurs autres propriétaires de la zone ne respecteraient pas l'affectation de la

zone: le recours du 19 décembre 2006 cite le cas de M. Mathey, propriétaire - à l'époque - et occupant de l'appartement situé dans le même immeuble, alors que M. Mathey est employé communal. Le conseil commun des recourants cite encore les cas de la parcelle 325 où sont loués des chambres ou des appartements à des personnes qui sont peut-être employées dans l'horticulture, mais pas sur la zone. Le recours de Jacky Barrau cite encore le cas du garage situé à l'extrémité ouest de la zone. Pour le surplus, Jacky Barrau invoque les mêmes arguments, ajoutant que l'autorité communale agit en fonction des ses intérêts du moment puisqu'elle avait autorisé l'activité de Lonay Légumes SA mais qu'elle refuse celle, analogue, de Jacky Show. Comme le rappelle l'ATF 1C_386/2007 du 15 avril 2008, les restrictions à la propriété que les plans d'affectation ont pour effet d'imposer doivent, pour être conformes à l'art. 26 Cst., reposer sur une base légale, se justifier par un intérêt public suffisant et respecter les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 129 I 337 consid. 4.1 p. 344 et les arrêts cités). Le premier principe suppose que la mesure de planification litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés qui sont compromis (ATF 132 I 49 consid. 7.2 p. 62 et les arrêts cités). Une décision viole le droit à l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 131 V 107 consid. 3.4.2 p. 114; 129 I 113 consid. 5.1 p. 125, 346 consid. 6 p. 357 et les arrêts cités). Quant au principe de l'égalité dans l'illégalité, il a été rappelé dans un récent arrêt du Tribunal fédéral concernant la commune voisine de Préverenges (1C_426/2007 du 8 mai 2008 dans la cause cantonale AC.2006.0239; v. ég. pour la même zone de Préverenges AC.2008.0019 du 27 octobre 2008): d'après la jurisprudence du Tribunal fédéral relative au principe d'égalité (art. 8 al. 1 Cst.), lorsqu'une autorité, non pas dans un cas isolé, ni même dans plusieurs cas, mais selon une pratique constante, ne respecte pas la loi et qu'elle fait savoir qu'à l'avenir également, elle ne respectera pas la loi, le citoyen est en droit d'exiger d'être mis au bénéfice de l'illégalité, pour autant que cela ne lèse pas d'autres intérêts légitimes (ATF 127 I 1 consid. 3a p. 2; 126 V 390 consid. 6a p. 392; 115 Ia 81).

E. 3

En l'espèce, la planification communale délimite une zone d'activité entre l'autoroute et le coteau occupé par la zone villa. La zone située le long de l'autoroute est dévolue sans restriction à l'activité telle que l'industrie, l'artisanat, le commerce, etc. et même à l'activité tertiaire tandis que de l'autre côté de la route de Denges, la zone B est soumise à la restriction litigieuse dans la présente cause, qui la destine "à l'horticulture, aux installations y relatives et au commerce lié à ces activités". Interpellée sur l'objectif poursuivi par cette réglementation, la commune a expliqué que Lonay connaît depuis de nombreuses années une activité maraîchère et qu'il était prudent de prévoir une zone spécifique compte tenu de la difficulté d'implanter ces activités hors des zones à bâtir ou dans les zones d'habitation. On observe d'ailleurs que le précédent plan d'affectation contenait déjà une "zone maraîchère" qui, contrairement à ce que pouvait laisser croire sa désignation comme sous-secteur de la zone intermédiaire, faisait déjà partie de la zone à bâtir (hangar et habitation autorisés) et n'était pas soumise au régime du droit fédéral et la zone à bâtir. L'instruction a établi qu'outre les serres (qui ne sont pas soumises au coefficient d'occupation du sol de 0.34), diverses constructions ont été autorisées dans la zone mais qu'apparemment,

une partie d'entre elles n'a actuellement plus de lien avec l'horticulture (qui est une branche de l'agriculture comprenant la culture des légumes, des fleurs, des arbres et arbustes fruitiers et d'ornement ", Le nouveau Petit Robert, éd. 1993). Pour ce qui concerne en particulier le bâtiment litigieux, cette situation est due à la faillite de la société exploitante Mathey Maraîchers & Grand Vergers SA qui en était propriétaire. Quoi qu'il en soit, la commune a été amenée à donner dans la zone une interprétation large de la règle d'affectation fixée dans le règlement communal. S'agissant des logements qui ont été construits, on peut se demander (notamment pour le logement qui a été occupé par un employé communal) s'ils ont encore l'usage de logement de fonction au sens du dernier alinéa de l'art. 65 du règlement. Pour ce qui concerne le bâtiment litigieux, qui comporte deux appartements, la commune explique dans sa réponse du 19 février 2007 que le problème n'est pas en cause puisque la municipalité n'a pas encore statué à ce propos, ce qui trahit probablement son embarras. Il faut bien admettre en tout cas que l'activité d'un paysagiste (admise par la municipalité avec Beau-Jardin Sàrl) n'a qu'un rapport très lointain avec la production horticole et sa commercialisation. C'est encore plus frappant pour le garage mécanique installé sur la parcelle 324 à l'angle de la route de Denges et du chemin de Carouge: cette activité est sans rapport avec l'horticulture et il importe finalement peu que les travaux de mécanique qui s'y déroulent s'effectuent sur des machines agricoles (sans utilité dans les serres de la zone) ou sur des véhicules. On constate ainsi que l'autorité communale admet certaines activités non conformes à l'affectation formelle de la zone, mais qu'elle refuse en revanche celle des recourants sans que des motifs objectifs (ni un intérêt public clairement identifié, comme on le verra ci-dessous) ne justifient cette distinction. Le principe de l'égalité, dans son acception rappelée plus haut, n'est pas respecté et les recourants peuvent revendiquer la même tolérance que les occupants de la zone énumérés ci-dessus.

E. 4

Le moyen que les recourants tirent d'une violation du principe de la proportionnalité est également bien fondé. La recourante fait valoir sans être contredite qu'elle a tenté en vain de trouver des locataires admissibles aux yeux de l'autorité communale. Il n'est pas douteux que les locaux disponibles dans la zone excèdent les besoins de l'activité horticole qui s'y déroule encore. Dans ces conditions, les décisions attaquées contraindraient la recourante (comme la précédente propriétaire BCV en son temps) à laisser inutilisés les locaux existants, ce qui lui causerait un préjudice évidemment considérable dont on ne voit guère par quel intérêt public il pourrait être justifié. La municipalité n'en a invoqué aucun lorsqu'elle a été interpellée sur ce point (pas plus qu'elle n'a fourni d'explications sur la servitude privée "d'exploitation maraîchère" constituée en 1993, dont le tribunal n'a cependant pas à connaître). Il faut bien voir en effet que du point de vue de l'aménagement du territoire, il importe peu que les locaux existants soient utilisés comme dépôt d'un commerçant de légumes qui ne sont pas produits ni vendus sur place (en l'espèce le locataire Della Vecchia), pour une activité de préparation de légumes de quatrième gamme (il s'agit de légumes crus prêt à l'emploi sous conditionnement spécifique) comme celle autorisée initialement pour Lonay Légumes SA ou pour une activité de préparation de repas chauds (qu'il s'y trouve ou non des légumes) comme celle du recourant Barrau. Il n'y a en effet pas de différence dans la manière dont le sol est utilisé par la construction existante, ni dans les équipements requis ni encore dans le trafic (la clientèle ne vient pas sur place) ou les autres nuisances découlant de l'utilisation des locaux. Il est vrai - bien que la commune ne s'en prévale pas - qu'on pourrait voir dans la norme litigieuse un dispositif réglementaire destiné à limiter les constructions (sauf les serres) dans la zone mais la commune ne soutient pas

que l'utilisation des locaux par les locataires de Lonay Légumes SA risquerait de provoquer de nouvelles demandes d'autorisation de construire à l'usage de l'horticulture.

E. 5

L'intervention de la commune à l'endroit des recourants se révélant mal fondée, il importe peu de savoir si elle pouvait prendre la forme d'un ordre de résilier des contrats de bail (c'est douteux comme on l'a vu), la forme d'un délai de départ imparti au locataire ou s'il convenait de traiter la situation des recourants sous l'angle d'un changement d'affectation soumis à enquête publique et permis de construire, voire encore comme demande de dérogation sur laquelle la municipalité aurait eu à statuer selon l'art. 65 al. 3 ou selon l'art. 7 du règlement communal.

E. 6

L'admission des recours et l'annulation des décisions attaquées entraînent (art. 55 al. 2 LJPA) la perception d'un émolument auprès de la commune, qui doit des dépens aux recourants assistés d'un mandataire rémunéré.

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