

VD_OMNI AC.2007.0224 vom 19. März 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-03-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2007.0224

FR: VD_OMNI AC.2007.0224 du 19 mars 2008

IT: VD_OMNI AC.2007.0224 del 19 marzo 2008

Regeste

FONCIA GECO LA CÔTE, FONCIA TRAVAUX SA/Municipalité de Nyon | La disposition du règlement du plan de quartier "Gare/St-Martin" qui prévoit que les rez-de-chaussée des bâtiments sont affectés "aux commerces, à l'artisanat et aux services d'accueil et d'intérêt public" n'est pas suffisamment précise pour exclure l'installation d'une agence immobilière. Affirmer que le terme "commerces" ne peut viser que des magasins ou des boutiques pratiquant la vente au détail, constitue une interprétation restrictive incompatible avec la garantie de la propriété.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans les 20 jours suivant la communication de la décision attaquée, le recours est intervenu en temps utile (art. 31 al. 1 LJPA). Il est au surplus recevable en la forme.

E. 2

Selon la demande de permis de construire, Foncia Travaux SA, société ayant pour but la coordination, l'adjudication et la surveillance de travaux dans le domaine de l'immobilier, est désignée comme direction des travaux. Il apparaît douteux qu'elle puisse, à ce titre, justifier d'un intérêt digne de protection à recourir contre la décision attaquée, faute d'en éprouver personnellement un préjudice direct. Cette question peut toutefois demeurer indécise dans la mesure où Foncia Geco La Côte, locataire des locaux à transformer et maître de l'ouvrage, a incontestablement qualité pour recourir, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 3

Les deux premiers alinéas de l'art. 13 du règlement du plan de quartier "Gare/ St-Martin" (ci-après : RPQ) ont la teneur suivante : " 1 L'affectation des bâtiments du quartier respecte la répartition suivante : - sous-sol : exclusivement réservé à des places de stationnement et aux locaux de service en relation avec l'habitat et l'activité professionnelle. - rez-de-chaussée : leurs surfaces sont affectées aux commerces, à l'artisanat et aux services d'accueil (concierge, etc.) et d'intérêt public. - étages + combles : ils sont essentiellement destinés aux logements ou à l'hôtellerie pour au moins 3/5 de leurs surfaces (seulement 1/2 de le long de la place de la Gare) et pour le reste aux activités de type bureaux, commerces ou cabinets médicaux. " 2 Bien qu'entrant dans la surface des étages, les combles seront exclusivement réservés aux logements." Selon la municipalité, l'activité que Foncia Geco La Côte se propose d'exercer au rez-de-chaussée du bâtiment litigieux, soit celle d'une agence immobilière offrant au public des maisons ou des appartements à vendre ou à louer, ne correspond pas à l'affectation que cette disposition impose pour les rez-de-chaussée. Cette exclusion résulterait à la fois d'une interprétation littérale,

systematique, historique et téléologique. a) Du point de vue littéral et grammatical, l'utilisation du pluriel (" aux commerces ") montrerait "que ce n'est pas l'activité commerciale qui est visée, mais bel et bien un secteur économique, c'est-à-dire celui de la vente, de la distribution de produits finis - autrement dit les détaillants " . Le mot " commerce " a effectivement plusieurs acceptions, parmi lesquelles la plus générale, qui désigne toute "opération, activité d'achat et de revente (en l'état ou après transformation d'un produit, d'une valeur)" et, par extension, la prestation de certains services (Le Nouveau Petit-Robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, Paris 1993), mais aussi un "point de vente tenu par un commerçant" (loc cit.). Cela dit, si le terme commerce peut être synonyme de boutique ou de magasin, il est également courant de parler d'un commerce à propos d'un café-restaurant, d'un cinéma ou d'une agence de voyage, par exemple. Le fait d'employer ce terme au pluriel plutôt qu'au singulier n'implique pas en lui même une limitation à la vente d'objets ou de marchandises, à l'exclusion des activités de services. b) D'un point de vue systématique, la manière dont le règlement différencie l'affectation du rez-de-chaussée d'un part, des étages et des combles d'autre part, ne permet guère de tirer de conclusions. Le terme "commerces" (au pluriel) y apparaît les deux fois. Pour le rez-de-chaussée, on peut lire que les surfaces sont "affectées aux commerces" , pour les autres niveaux "aux activités de type bureaux, commerces ou cabinets médicaux" . Sans doute peut-on en conclure que des activités administratives ou commerciales ne faisant pas appel à une clientèle occasionnelle ou de passage n'ont pas leur place au rez-de-chaussée; on ne peut en revanche pas en déduire qu'en sont exclues les activités de service, telles que les banques, les agences immobilières ou les agences de voyage, au motif qu'en plus des espaces réservés à l'accueil de la clientèle, elles abritent des bureaux. A tout le moins une telle interprétation ne s'impose-t-elle pas en l'absence d'autres éléments pertinents. On ne peut pas non plus déduire du fait que l'art. 13 distingue "commerces " et "artisanat" que le premier de ces termes devrait être interprété de manière restrictive faute de quoi le second serait inutile parce que l'artisanat est aussi une activité commerciale. Commerces et artisanat ne sont pas synonymes, et le fait même que le règlement autorise ce dernier, qui n'implique pas nécessairement la présence d'une boutique destinée à la vente de produits artisanaux (que l'on pense à une cordonnerie ou à un atelier de reliure par exemple), font au contraire que le législateur communal n'a pas entendu limiter exclusivement à des magasins les commerces pouvant prendre place au rez-de-chaussée. c) L'interprétation restrictive qu'entend faire la municipalité du terme "commerces" ne trouve aucun appui dans les travaux préparatoires du plan de quartier "Gare/St-Martin". Parmi l'abondante documentation qu'elle a fourni à ce propos, la municipalité se contente d'invoquer le procès-verbal d'une séance du 22 septembre 1988 au cours de laquelle M. Von Rohr, l'architecte mandaté pour l'élaboration du plan de quartier, avait présenté le résultat de ses travaux et dont elle extrait les passages suivants: "Ainsi positionné, le quartier est sujet à un projet urbanistique, qui tend à le rendre perméable à la circulation piétonnière, grâce à des séquences spatiales aussi diversifiées que possible telles que : passage sous immeubles, galeries marchandes, petites places, arcades sur rues, rues marchandes, etc". (p. 1, 8ème §). M. Christen s'interroge sur les destinations principales des locaux : M. Von Rohr oriente l'affectation des rez-de-chaussées exclusivement à des commerces et les étages aux bureaux et logements (vraisemblablement 1/5 pour les bureaux et le reste pour l'habitation)" (p. 3, 2ème §) . Or, si ces passages marquent bien la volonté de revitaliser et d'animer le quartier dans le prolongement du centre ville (v. art. 5 et 6 RPQ), ils n'indiquent pas que, par opposition aux bureaux et aux logements qui devraient trouver

place dans les étages, les rez-de-chaussées devraient être affectés exclusivement à des magasins et des boutiques (hormis l'artisanat et les services "d'accueil (...) et d'intérêt public"). d) La municipalité rappelle que les buts du plan de quartier "résident dans la recherche d'une qualité de vie de haut niveau dans un secteur du centre ville" et que le fait d'affecter le rez-de-chaussée des bâtiments aux commerces et à l'artisanat constitue une mesure qui contribue grandement à l'animation du quartier. Le tribunal en convient, mais constate que ces objectifs ne sont nullement incompatibles avec la présence de commerces offrant d'autres prestations que la vente directe de biens et de marchandises et qui s'adressent également à une clientèle de passage pour présenter leurs services. A priori la vitrine d'une agence immobilière ou d'une agence de voyage n'attire pas moins le chaland qu'une boutique de prêt-à-porter de seconde main. Ce genre de commerce est au contraire de nature à attirer les passants, et il serait paradoxal de l'exclure au rez-de-chaussée des bâtiments, alors qu'on y admet par ailleurs des "services d'accueil et d'intérêt public" , ce qui permettrait d'y installer une agence communale d'assurance-sociale, un office des poursuites ou un poste de police, par exemple.

E. 4

La visite des lieux a confirmé que plusieurs entreprises occupant un rez-de-chaussée avec vitrines dans le périmètre du plan de quartier "Gare/St-Martin" exerçaient des activités qui ne correspondent pas à la stricte notion de commerce telle que voudrait l'interpréter la municipalité. Celle-ci explique que la plupart d'entre elles sont au bénéfice d'autorisations délivrées avant l'entrée en vigueur du plan de quartier "Gare/St-Martin" ou, pour l'une d'entre elles, ne bénéficie d'aucune autorisation. Reste que la municipalité a autorisé le 10 juillet 2006 un bureau d'architectes à s'installer au n°7 de la rue Juste-Olivier, le 9 décembre 2002 une société immobilière de gestion, de courtage et d'expertise au n°5 de la rue Jules-Gachet et le 10 janvier 2006 la Fondation internationale contre l'ostéoporose au n°9 de la rue Juste-Olivier. Si cette dernière peut être admise au titre de "service d'intérêt public" , comme l'affirme la municipalité, il n'en demeure pas moins que ses nombreux mètres courants de vitrines derrière lesquelles des locaux administratifs sont protégés des regards par des stores ne contribuent guère à l'animation du quartier. Quoi qu'il en soit, l'impression laissée au tribunal par la visite des lieux n'est pas que la municipalité aurait, ici ou là, délivré par erreur une autorisation pour une activité qui aurait dû être exclue en application du règlement, mais bien qu'elle entend faire désormais dudit règlement une application plus restrictive que par le passé.

E. 5

Les règles de construction et d'aménagement du territoire prescrivant l'affectation des constructions font partie des restrictions du droit de propriété. A ce titre, elle doit être fondée sur une base légale (art. 36 al. Cst.) suffisamment précise pour permettre aux administrés d'en apprécier la portée et d'adapter leur comportement en connaissance de cause (ATF 133 I 110 consid. 6 a p. 121; 124 I 40 consid. 3 b p. 43 et les arrêts cités). A l'appui de son interprétation, la municipalité invoque ce qu'elle considère comme une disposition comparable, l'art. 78 du règlement sur les constructions de la ville de Berne, dont l'al. 6 prescrit dans certaines rues de la vieille ville qu'au rez-de-chaussée, du côté des arcades, ne peuvent être aménagés que des locaux servant à la vente de marchandises ou la restauration (" ...dürfen in Erdgeschoss an den Lauben nur Räume angerichtet werden, die dem Warenverkauf oder den Gasgewerbe dienen ."). Cet exemple illustre toute la différence entre une réglementation extrêmement claire et précise et l'art. 13 RPQ, dont on ne peut rien

déduire à première lecture quant aux types de commerces qui peuvent s'installer au rez-de-chaussée des bâtiments. On peut ainsi parfaitement comprendre que Foncia Geco La Côte ait conclu un bail pour les locaux litigieux sans imaginer que leur changement d'affectation ferait problème (ce qui ne l'excuse toutefois pas d'avoir commencé les travaux avant l'obtention du permis de construire). Si, dans le périmètre du plan de quartier "Gare/St-Martin", la Commune de Nyon entend limiter l'utilisation des rez-de-chaussée aux seuls commerces de vente au détail - et à supposer qu'une telle restriction réponde à un intérêt public suffisant (la place de la Gare n'est pas la Marktgasse) – elle doit adopter une réglementation explicite. Jusque là, l'interprétation restrictive que fait la municipalité de l'art. 13 RPQ viole la garantie de la propriété.

E. 6

Conformément aux art. 38 et 55 LJPA, un émolument de justice sera mis à la charge de la Commune de Nyon, de même que les dépens auxquels peuvent prétendre les recourantes, qui ont procédé par l'intermédiaire d'un avocat et obtiennent gain de cause.

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