

VD_OMNI AC.2015.0279 vom 25. Juli 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-07-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0279

FR: VD_OMNI AC.2015.0279 du 25 juillet 2016

IT: VD_OMNI AC.2015.0279 del 25 luglio 2016

Regeste

DE NECKER KIPLING & CIE SA, AEBLHS Sàrl, LEADING ESTATE Sàrl/Municipalité d'Yverdon-les-Bains | Interprétation du règlement communal qui réserve le rez-de-chaussée à des "activités accessibles au public". Lorsque plusieurs interprétations sont envisageables, il faut s'en tenir à celle qui respecte l'exigence d'une base légale précise pour les restrictions du droit de propriété issues du droit public. Viole le principe de l'égalité de traitement la décision municipale qui refuse l'affectation de locaux en clinique dentaire alors qu'elle admet des activités de gérance immobilière et de tatouage. Si le législateur communal souhaitait différencier les activités de certains secteurs, il aurait dû le prévoir dans le texte du règlement.

Erwägungen

E. 1

L'autorité intimée a requis la production de l'acte de vente des lots C2 à C4 en mains des recourantes. La question litigieuse ayant trait à l'interprétation de la réglementation communale, la réquisition de production d'un document privé, interne aux relations qu'entretiennent les recourantes, n'est pas de nature à apporter une quelconque lumière à la solution du litige, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'y donner suite.

E. 2

La décision attaquée refuse la demande au motif que l'affectation des lots litigieux à l'usage de clinique dentaire ne serait pas compatible avec l'art. 7.1 al. 2 du règlement du PQ St-Roch. En bref, les recourantes soutiennent qu'en agissant de la sorte, la municipalité s'est livrée à une interprétation trop restrictive du règlement applicable, qui constitue une atteinte à la propriété ne reposant pas sur une base légale suffisante. Les recourantes se plaignent également d'une inégalité de traitement en raison du fait que l'autorité intimée a accepté, dans des locaux situés au rez-de-chaussée du périmètre 5 voisin, les activités d'une gérance immobilière et d'un tatoueur. a) L'art. 7.1 du règlement du PQ St-Roch traite de l'aire de construction. Celle-ci est destinée à l'habitation et aux activités moyennement gênantes selon les pourcentages de SPd indiqués sur le plan (al. 1). Le rez-de-chaussée des périmètres 3 et 5 est réservé à des activités accessibles au public (al. 2). Cette dernière disposition n'est pas mentionnée dans la décision attaquée mais au vu des écritures des parties, c'est son interprétation qui est litigieuse. Selon la jurisprudence constante, la municipalité jouit d'un certain pouvoir d'appréciation dans l'interprétation qu'elle fait des règlements communaux (v. p. ex. AC.2014.0151 du 30 juillet 2014; AC.2013.0230 du 4 février 2014, consid. 9c; AC.2013.0237 du 12 décembre 2013 consid. 4c/aa et les références). Elle dispose notamment d'une latitude de jugement pour interpréter des concepts juridiques indéterminés dont la portée n'est pas imposée par le droit cantonal (cf. notamment arrêts AC.2012.0184 du 28 mars 2013 consid. 3c/aa; AC.2009.0229 du

20 juillet 2010 consid. 1b; AC.2008.0152 du 8 octobre 2009 consid. 3c). Selon le Tribunal fédéral, l'autorité cantonale de recours n'est toutefois pas définitivement liée par l'interprétation faite d'une disposition réglementaire communale et peut adopter une autre interprétation si celle-ci repose sur des motifs sérieux, objectifs et convaincants, tirés du texte ou de la systématique de la norme, de sa genèse ou de son but (cf. ATF 1C_103/2008 du 23 septembre 2008 consid. 2.4 et les arrêts cités). Lorsque plusieurs interprétations sont envisageables, il faut s'en tenir à celle qui respecte l'exigence d'une base légale précise pour les restrictions du droit de propriété issues du droit public (arrêts AC.2014.0151 du 30 juillet 2014; AC.2009.0229 du 20 juillet 2010 consid. 1b; AC.2009.0167 du 22 mars 2010 consid. 4; AC.2007.0267 du 5 mai 2008 consid. 5).

b) Une décision viole le principe de 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 régler ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 137 V 334 consid. 6.2.1; arrêt 2C_421/2013 du 21 mars 2014 consid. 6.5.1).

c) Tandis qu'elle refuse l'ouverture d'une clinique dentaire, l'autorité intimée a autorisé l'installation d'une gérance immobilière en continuité du front bâti de l'avenue Haldimand, d'une part, de même que l'ouverture d'un salon de tatouage en face des lots litigieux, le tout au rez-de-chaussée du périmètre 5 du plan de quartier, à quelques mètres seulement des locaux concernés. C'est dire que l'autorité intimée considère que la gérance immobilière et le tatouage sont des activités accessibles au public. A priori, il doit en aller de même d'une clinique dentaire, qui reçoit les adultes et les enfants avec ou sans rendez-vous. Le règlement applicable ne définit pas ce qu'il faut entendre par "activité accessible au public". Mais si l'on se réfère aux termes utilisés, il s'agit d'une activité ouverte à tout un chacun, définition à laquelle un cabinet de dentiste répond, puisqu'il propose un service destiné au public, au même titre qu'une gérance immobilière ou un tatoueur. Contrairement à ce que prétend la municipalité, l'activité de dentiste n'est pas ouverte à un public moins large qu'une gérance ou un tatoueur. Elle n'est en effet pas limitée aux seuls patients adultes ou enfants disposant d'un rendez-vous, puisqu'il est prévu de traiter également les urgences, sans rendez-vous. Elle est en outre destinée tant aux personnes qui logeront sur place qu'aux visiteurs. La municipalité reproche à l'activité envisagée par les recourantes de ne pas toucher un public suffisamment large. En page 4 de sa réponse, elle dit en effet souhaiter que les locaux concernés soient affectés à une ou des activités "ouvertes de manière large au public", soit aux habitants et visiteurs (réponse, p. 4). Ce faisant, elle pose une condition supplémentaire au texte du règlement, qui prévoit une affectation à une activité accessible au public et non à un large public, ce qui n'est pas admissible. Le refus de la municipalité tient au fait que cette dernière souhaite valoriser le rez-de-chaussée du périmètre 3 avec un établissement public de type bar à café, un commerce de quartier ou une proposition équivalente en terme de convivialité ou d'animation plutôt qu'une activité de service de dentiste (réponse, p. 6). Elle instaure ainsi une différence de traitement avec les activités de gérance immobilière et de tatouage qu'elle a d'ores et déjà autorisées au rez-de-chaussée du périmètre 5, alors que les deux secteurs sont soumis aux mêmes conditions d'affectation à des "activités accessibles au public" (art. 7.1 al. 2 du règlement). La différence de traitement entre les activités de gérance immobilière, de tatouage et de clinique dentaire se justifierait, selon la municipalité, eu égard à la genèse du plan de quartier. L'autorité se réfère au rapport d'aménagement selon

l'art. 47 OAT et au concours d'urbanisme qui l'a précédé, dont il ressortirait en conclusion que l'installation d'une activité de service n'aurait pas été envisagée au rez-de-chaussée des périmètres 3 et 5. Elle serait en revanche envisageable dans les étages. Or, le rapport 47 OAT ne contient pas de définition de la notion d'"activités accessibles au public" prévue à l'art. 7.1 al. 2 du règlement. Tout au plus peut-on y lire, en pp. 19 et 23, qu'une affectation mixte logements-activités sera prévue dans le plan de quartier et que l'activité des rez-de-chaussée sera en lien avec la place publique qui se trouve le long de l'avenue Haldimand, sans que l'on puisse en déduire la nature exacte des activités en question. La mixité de l'affectation logements-activités est du reste consacrée à l'art. 7.1 al. 1 du règlement. La municipalité se réfère également à des schémas d'affectation élaborés à l'occasion du concours d'urbanisme qui a précédé l'adoption du plan de quartier (en particulier planches 4 et 5 de l'annexe 1 du concours) pour refuser l'installation d'une activité de service dans les locaux litigieux, car il n'y est faite aucune mention de services compatibles avec l'habitation dans ces documents, alors que des logements, des bureaux, des magasins, un établissement public et un équipement de quartier sont en revanche prévus. Or, il s'agit d'exemples qui ne lient en aucune manière l'autorité intimée. En audience, il est apparu que l'autorité intimée voulait réserver les locaux litigieux sis dans le périmètre 3 à un usage "plus dynamique" que celui réservé au périmètre 5. En référence au rapport d'aménagement selon l'art. 47 OAT (p. 23), dont il ressort que le projet doit contribuer à la vie locale par la création de nouveaux espaces publics ou collectifs, la municipalité souhaiterait voir s'installer dans les locaux litigieux un établissement public de type bar à café, un commerce de quartier ou une proposition équivalente en terme de convivialité ou d'animation. Or, cette différenciation ne repose sur aucun fondement puisque le règlement communal réserve tant le rez-de-chaussée du périmètre 3 que celui du périmètre 5 au même type d'activité "accessible au public". Si le législateur communal souhaitait différencier les activités des secteurs 3 et 5, il aurait dû le prévoir dans le texte du règlement. L'autorité intimée justifie encore la différence de traitement eu égard à l'emplacement des locaux : tandis que la gérance immobilière donne directement sur la rue, les locaux litigieux sont situés en retrait d'une petite place publique. Or, les locaux en question ne sont situés qu'à quelques mètres les uns des autres et, nonobstant l'existence de la petite place publique à l'angle de l'avenue Haldimand et de la rue de l'Industrie, ils n'en sont éloignés que de quelques pas. En réalité, tous les locaux donnent sur le domaine public et leur proximité ne justifie pas un traitement différencié. En définitive, le refus de la municipalité instaure une différence de traitement qui ne repose sur aucune base réglementaire. La distinction opérée par la municipalité entre les activités de gérance immobilière et de tatouage qu'elle autorise et de clinique dentaire qu'elle refuse n'est pas justifiée par le fait que les périmètres seraient affectés à des activités différenciées (plus ou moins dynamiques ou favorisant plus ou moins la vie sociale du quartier). La différence de traitement n'a pas davantage de fondement dans la genèse de l'adoption de la règle, pas plus qu'elle ne trouve de justification en raison d'un emplacement des locaux différencié. Etablissant des distinctions qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer, la décision attaquée viole le principe de l'égalité de traitement (ATF 137 V 334 consid. 6.2.1 précité). Le recours doit être admis pour ce motif, sans qu'il y ait besoin d'examiner les autres griefs des recourants.

E. 3

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à la réforme de la décision attaquée en ce sens que l'affectation des lots C2, C3 et C4 à une activité de

dentisterie est autorisée. Les frais sont à la charge de l'autorité intimée dont la décision a été réformée. Cette dernière versera en outre des dépens aux recourantes pour l'intervention de leurs conseils.

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