

VD_OMNI AC.2019.0341 vom 24. August 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-08-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0341

FR: VD_OMNI AC.2019.0341 du 24 août 2020

IT: VD_OMNI AC.2019.0341 del 24 agosto 2020

Regeste

A. _____/Municipalité de Lussy-sur-Morges, B. _____ | Projet de bâtir, en zone artisanale, "un immeuble pour espaces d'activité et de logement". Vu les caractéristiques architecturales des locaux (hauteur sous plafond de 2,50 m; absence de portes d'accès appropriées), des aménagements extérieurs (nombreuses places de parc au détriment d'une véritable aire de livraison) et du flou entretenu par la recourante sur l'identité des futurs occupants, le bâtiment projeté apparaît plutôt destiné à abriter des activités du secteur tertiaire et non des activités artisanales. Le phénomène de tertiarisation des zones artisanales et le risque de pénurie de terrains susceptibles d'accueillir des entreprises artisanales dans la région justifient le choix de la municipalité de ne pas autoriser l'implantation d'activités tertiaires dans la seule zone artisanale du territoire communal. En considérant que le projet n'était pas conforme à la zone et qu'il ne pouvait pour ce motif pas être autorisé, la municipalité n'a pas fait preuve d'arbitraire, ni abusé de son pouvoir d'appréciation (consid. 1). Pas de violation du principe de l'égalité de traitement, la municipalité ayant indiqué qu'elle entendait faire respecter strictement la destination de la zone artisanale (consid. 2). Toute violation du principe de la bonne foi doit également être écartée, aucune garantie n'ayant été donnée à la recourante - déjà avertie en 2018 que des surfaces administratives ne correspondaient pas à l'affectation de la zone artisanale - quant à la possibilité de bâtir un immeuble comportant uniquement des bureaux et des surfaces administratives (consid. 3). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

La recourante conteste l'appréciation de l'autorité intimée selon laquelle le projet litigieux n'est pas conforme à l'affectation de la zone. a) aa) Selon l'art. 22 al. 2 let. a de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone. Tel est le cas lorsque sa fonction concorde avec celle de la zone concernée (arrêt TF 1C_221/2007 du 3 mars 2008 consid. 5.2). L'art. 29 al. 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) précise que les zones à bâtir sont affectées notamment à l'habitation, à l'industrie, à l'artisanat, au commerce, aux constructions et installations publiques ainsi qu'aux équipements publics et privés destinés à la culture, au sport, au tourisme et au délasserment; ces types d'affectation peuvent être exclusifs, prioritaires, mixtes, superposés ou limités dans le temps. bb) En l'espèce, la parcelle n° 442 destinée à accueillir la construction litigieuse est classée dans la zone artisanale "En Blacon", dont la destination est régie par l'art. 24a RPE ainsi formulé: " Art. 24 a) Destination de la zone Cette zone doit permettre l'implantation de petites entreprises artisanales non gênantes pour le voisinage (bruit, odeur, fumée) et la construction du

logement de l'artisan, pour autant qu'il fasse partie intégrante du bâtiment d'exploitation. Le volume utilisé par l'habitation ne représentera qu'une faible partie du volume total de la construction. L'implantation d'un dépôt n'est autorisée que pour autant qu'il soit lié directement à une exploitation dans la zone. " cc) Souvent, et comme tel est le cas en l'espèce, la notion d'artisanat n'est pas définie dans la réglementation concernant la zone. Ordinairement, la pratique considère comme entreprise artisanale la réunion, dans un but économique, de moyens personnels et matériels (ATF 101 Ia 205 consid. 3b, JdT 1977 I 83; Alexander Ruch in : Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, n° 84 ad art. 22 LAT). Selon la jurisprudence constante du Tribunal cantonal, les activités sans rapport avec la production, la fabrication ou la transformation de biens matériels ne sont en principe pas compatibles avec une zone industrielle et artisanale (cf. notamment arrêts AC.2019.0032 du 29 novembre 2019 consid. 2b/aa; AC.2017.0028 du 24 octobre 2017 consid. 1a/bb, AC.2012.0315 du 31 mai 2013 consid. 1a/bb, AC.2008.0019 du 27 octobre 2008 consid. 4). L'affectation exclusive à des bureaux n'est dès lors pas constitutive d'une activité artisanale; c'est ainsi uniquement en relation avec un local artisanal adjacent que des bureaux peuvent prendre place dans cette zone (arrêt AC.2018.0104 du 8 janvier 2019 consid. 5a). Selon la jurisprudence, des activités commerciales peuvent toutefois également être autorisées dans une zone industrielle ou artisanale lorsque l'autorité a développé une pratique constante consistant à admettre dans ce type de zone des activités commerciales non industrielles, telles que la vente, les activités de services, de détente ou de loisir (arrêts précités AC.2017.0028 consid. 1a/bb et AC.2019.0032 consid. 2b/aa; AC.2014.0322 du 14 octobre 2015 consid. 2b, AC.2014.0108 du 21 octobre 2014 consid. 4b, AC.2012.0315 précité consid. 1a/bb et les réf. cit.). Tel a été notamment le cas de kiosques (shops) de stations-service (arrêts TF 1C_122/2010 du 21 juin 2010 et 1C_426/2007 du 8 mai 2008), d'une discothèque, d'une salle de sport, d'un commerce de meubles et d'une droguerie (arrêt TF 1C_326/2012 du 17 avril 2013 consid. 3.2). Ainsi, dans l'arrêt 1C_426/2007 précité, le Tribunal fédéral a jugé arbitraire l'interdiction de construire dans une zone industrielle une station-service avec "shop" et bar sous prétexte que ces deux dernières activités étaient contraires à la notion d'activité industrielle. La soudaine volonté de la municipalité d'appliquer strictement cette dernière notion se heurtait à sa longue pratique (20 ans) consistant à admettre une certaine mixité. Le Tribunal fédéral a cependant jugé que les communes devaient veiller à ce qu'il reste suffisamment de terrains disponibles dans les zones artisanales pour des activités de ce genre et ne pas y tolérer l'habitation de façon inconsidérée (arrêt TF 1C_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.5 et les réf. cit.). Cette dernière jurisprudence a trait à des zones exclusivement artisanales, dans lesquelles l'habitation n'est admise que de façon limitée et toujours en rapport avec la destination principale (arrêt AC.2014.0322 du 14 octobre 2015 consid. 2b et les réf. cit.). On ne doit également pas autoriser une construction dont on ne peut pas prévoir, d'après les plans, qu'elle sera conforme à la zone (arrêts AC.2017.0028 précité consid. 1a/bb; AC.2014.0322 précité consid. 2b; AC.2010.0236 du 25 mai 2011 consid. 5). On relève par ailleurs qu'une pratique communale ayant pour objectif de conserver des terrains disponibles pour des entreprises artisanales souhaitant s'établir sur le territoire communal relève d'un intérêt public reconnu par la jurisprudence (arrêt TF 1C_644/2017 du 31 août 2018 consid. 3.2; arrêt AC.2017.0028 précité consid. 1b/bb et la réf. cit.). A noter enfin que le fait qu'un logement soit nécessaire à l'entreprise implique l'existence d'un rapport fonctionnel avec celle-ci. Diverses réglementations cantonales et communales admettent ainsi des logements

dans la zone artisanale, mais, sauf exception, uniquement destinés à l'entrepreneur ou au personnel qui, pour des motifs liés au fonctionnement de l'entreprise, doit habiter à proximité. Il s'agit ainsi des collaborateurs qui sont chargés d'assurer la surveillance et la sécurité de l'entreprise, soit ceux qui contrôlent ou entretiennent les installations, évitent qu'il y ait des dommages ou des pannes dans le fonctionnement de l'entreprise, travaillent comme concierges ou veilleurs de nuit, etc. (arrêt AC.2009.0083 précité consid. 4b et les réf. cit.). dd) Selon la jurisprudence, lorsqu'en réponse à une demande d'autorisation de construire l'autorité communale interprète son règlement en matière de construction et apprécie les circonstances locales, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'instance cantonale de recours contrôle avec retenue (cf. art. 3 al. 2 LAT; TF 1C_639/2018, 1C_641/2018 du 23 septembre 2019 consid. 3.1.3). Dans la mesure où la décision communale repose sur une appréciation adéquate des circonstances pertinentes, l'autorité de recours doit la respecter. En dépit de son pouvoir d'examen complet, l'instance de recours ne peut ainsi intervenir, et le cas échéant substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité communale, que pour autant que cette dernière procède d'un excès du pouvoir d'appréciation, notamment parce qu'elle est guidée par des considérations étrangères à la réglementation pertinente ou encore ne tient pas ou incomplètement compte des intérêts et autres éléments pertinents en présence, à l'instar des objectifs poursuivis par le droit supérieur, en particulier en matière d'aménagement du territoire (ATF 145 I 52 consid. 3.6; TF 1C_639/2018, 1C_641/2018 précité consid. 3.1.3); sur ces points, il appartient à la commune de motiver soigneusement sa décision (TF 1C_639/2018, 1C_641/2018 précité consid. 3.1.3 et les arrêts cités). A fortiori, l'autorité de recours doit-elle sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur, viole les principes constitutionnels d'égalité de traitement et de proportionnalité ou encore apparaît objectivement insoutenable – et partant arbitraire (ATF 145 I 52 consid. 3.6; TF 1C_639/2018, 1C_641/2018 précité consid. 3.1.3). 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.2018.0424 du 28 août 2019 consid. 4a; AC.2018.0091 du 5 décembre 2018 consid. 2b; AC.2018.0123 du 3 décembre 2018 consid. 3b/bb). b) aa) En l'espèce, le projet litigieux porte sur la construction " d'un immeuble pour espaces d'activité et de logement ", comprenant au total six secteurs désignés "Espace activités" (susceptibles d'être réunis) d'une surface oscillant entre 96 et 116 m

E. 2

La recourante invoque une violation du principe de l'égalité de traitement. Elle fait valoir que la zone artisanale "En Blacon" n'abrite aucune "petite entreprise artisanale" hormis une serrurerie dont le bail a été récemment résilié. Elle allègue que c'est davantage des activités administratives et tertiaires qui s'y sont développées, avec l'aval de l'autorité intimée qui aurait de longue date appliqué son règlement contrairement à sa lettre et systématiquement délivré des autorisations de construire des bâtiments destinés à abriter des activités administratives et des logements. La décision attaquée contreviendrait ainsi au principe de l'égalité de traitement dès lors que la situation de fait et les circonstances concrètes de la parcelle n° 442 seraient identiques à celles des autres parcelles de la zone artisanale. a) Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. – qui peut être invoqué par les personnes morales; cf. ATF 142 I 195 consid. 6.1 p. 213; TF 1C_627/2018 du 4 septembre 2019 consid. 4.1 – 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, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et que 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. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 141 I 153 consid. 5.1; 140 I 77 consid. 5.1; 137 I 167 consid. 3.4; TF 1C_136/2019 du 4 décembre 2019 consid. 3.1). Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. 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 (ATF 136 V 390 consid. 6a p. 392). 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 persévéra dans l'inobservation de la loi (ATF 136 I 65 consid. 5.6 p. 78 s; TF 1C_28/2019 du 23 décembre 2019 consid. 6.1). Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 139 II 49 consid. 7.1; TF 2C_467/2019 du 24 janvier 2020 consid. 5.2). Une pratique constante demeurera cependant sans effet si son caractère illégal est identifié pour la première fois à l'occasion d'une procédure judiciaire; dans ce cas de figure, il est présumé que l'autorité l'adaptera pour se conformer à la loi. Ce n'est que si l'autorité renonce à abandonner une pratique qu'elle sait illégale que le principe de l'égalité de traitement peut avoir le pas sur celui de la légalité. Si l'autorité ne s'exprime pas sur ses intentions futures, l'autorité judiciaire présume que celle-ci se conformera à la loi à l'avenir (ATF 122 II 446 consid. 4a p. 451 s; arrêt TF 1C_436/2014 du 5 janvier 2015 consid. 5.1). Une autorité change de pratique lorsqu'elle abandonne l'interprétation d'une norme qu'elle avait retenue jusque-là, en optant pour une interprétation nouvelle et divergente, mais plus conforme au droit. Un tel changement ne viole pas l'égalité de traitement s'il s'appuie sur des raisons objectives; une pratique qui se révèle erronée ne peut être maintenue (ATF 130 V 492 consid. 4.1 p. 495; 127 V 353 consid. 3a p. 355; 126 V 36 consid. 5a p. 40; arrêts FI.2017.0027 du 12 mars 2018 consid. 5a; AC.2013.0216 du 27 février 2014 consid. 4a). b) En l'occurrence, il est inexact de prétendre, comme le fait la recourante, que l'autorité intimée aurait " systématiquement délivré des autorisations pour de l'administratif ". L'examen des divers dossiers de permis de construire relatifs à la zone artisanale "En Blacon" révèle au contraire que les permis ayant été délivrés depuis 1987 à 2004 l'ont tous été pour des projets qui prévoyaient, à l'origine, la construction de bâtiments artisanaux, de halles artisanales ou industrielles, d'ateliers ou encore de dépôts pour matériaux. Des bureaux et logements ont également été autorisés, mais toujours pour une part accessoire et en lien avec une surface dévolue à l'artisanat. Certes, on doit constater, avec la recourante, que le champ des activités déployées au sein de ladite zone s'est dans l'intervalle élargi, et ce de manière prépondérante, à des activités administratives et de type tertiaire et que le profil des entreprises occupant les lieux a évolué. La recourante évoque à cet égard sans être contredite la présence sur le site notamment de sociétés de gestion de fonds, de sociétés commerciales, de sociétés d'expertise immobilière et de développement immobilier ou encore de départements "développement et designer". Les changements d'affectation qu'a connus la zone artisanale "En Blacon", avec une forte tertiarisation des

activités qu'elle abrite, se sont cependant opérés au gré des changements d'occupants des locaux sis dans la zone, changements qui n'ont manifestement pas fait l'objet de procédures d'autorisation. C'est dans ce contexte à tort que la recourante reproche à l'autorité intimée d'avoir amorcé un changement de pratique abrupte avec le projet litigieux. On ne se trouve par conséquent pas non plus dans une situation susceptible de justifier un contrôle incident du plan, comme le souhaiterait la recourante. L'autorité intimée ayant clairement indiqué qu'elle entendait faire respecter strictement la destination de la zone artisanale "En Blacon", aux fins de ne pas péjorer la situation et conserver le terrain disponible pour des activités conformes à la réglementation (cf. décision attaquée et observations complémentaires du 6 mars 2020), explications qu'il n'y a pas lieu de mettre en doute, aucune violation du principe de l'égalité de traitement ne saurait être retenue. Que la parcelle litigieuse soit la dernière à être bâtie, comme s'en prévaut la recourante, n'est pas de nature à modifier ce constat.

3. La recourante dénonce une violation du principe de la bonne foi, en exposant que la longue pratique de l'autorité intimée dans l'interprétation de son règlement a créé des assurances auxquelles elle pouvait se fier. a) Le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Ce principe découle des art. 5 al.

E. 3

et 9 Cst. et vaut pour l'ensemble de l'activité étatique (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1; 129 I 161 consid. 4.1; 128 II 112 consid. 10b/aa; 126 II 377 consid. 3a et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences, et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et que l'intérêt à une application correcte du droit objectif ne soit pas prépondérant par rapport à la protection de la confiance (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2; 131 II 627 consid. 6.1; 129 I 161 consid. 4.1; 122 II 113 consid. 3b/cc). Le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence simple d'un comportement de l'administration, notamment en cas de silence de l'autorité dans une situation de fait contraire au droit, pour autant que celui-ci soit susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime (ATF 129 II 361 consid. 7.1 p. 381). L'administré doit donc avoir eu des raisons sérieuses d'interpréter comme il l'a fait le comportement de l'administration et d'en tirer les conséquences qu'il en a tirées (TF 1C_587/2017 du 19 mars 2018 consid. 3.1 et la réf. cit.). Le principe de la bonne foi est l'émanation d'un principe plus général, celui de la confiance, lequel suppose que les rapports juridiques se fondent et s'organisent sur une base de loyauté et sur le respect de la parole donnée. Le principe de la loyauté impose aux organes de l'Etat ainsi qu'aux particuliers d'agir conformément aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2). b) Sous l'angle de la bonne foi, on relève que la recourante avait déjà été rendue attentive par la municipalité en 2018 au fait que des surfaces administratives ne correspondaient pas à l'affectation de la zone artisanale et que la municipalité n'était en aucun cas tenue de répéter d'éventuels

précédents. On ne saurait ainsi considérer que l'autorité intimée aurait posé une exigence nouvelle à laquelle la recourante ne devait pas s'attendre lorsqu'elle a déposé la demande de permis de construire pour le bâtiment litigieux. Il n'apparaît pour le reste pas que des garanties auraient été données à l'intéressée quant à la possibilité de bâtir sur la parcelle litigieuse un immeuble avec uniquement des bureaux et des surfaces administratives. Toute violation du principe de la bonne foi doit ainsi être écartée.

E. 4

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée être confirmée. Dans ces circonstances, il n'est pas nécessaire d'examiner si le projet de construction litigieux aurait de surcroît dû être refusé aux motifs qu'il contreviendrait à l'image directrice au sens de l'art. 24b RPE ou qu'il ne respecterait pas les dispositions réglementaires en matière de distance à la limite (art. 25 RPE) ou de COS (art. 27 RPE), comme le fait valoir l'autorité intimée, relayée par l'opposant B._____. Pour les mêmes motifs, il ne se justifie pas de traiter plus avant les griefs soulevés par ce dernier relatifs à la profondeur des balcons, au nombre de places de stationnement (art. 29 et 49 RPE), à la plantation d'arbres (art. 29 RPE) et aux mouvements de terre (art. 44 RPE). Succombant, la recourante supportera les frais de la cause et n'a pas droit à des dépens. Elle versera en outre des dépens à la Commune de Lussy-sur-Morges et à l'opposant B._____ qui ont procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 49, 55, 91 et 99 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]).

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