

VD_OMNI AC.2022.0010 vom 27. Januar 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-01-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0010

FR: VD_OMNI AC.2022.0010 du 27 janvier 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0010 del 27 gennaio 2023

Regeste

A. _____ /Municipalité de Nyon | Admission du recours contre le refus d'autoriser le changement d'affectation d'une partie des locaux d'un chantier naval en bureaux destinés à des activités du secteur tertiaire, l'autorité intimée ayant interprété trop restrictivement la réglementation communale. Recours en matière de droit public rejeté par le TF (arrêt 1C_105/2023 du 13 novembre 2023).

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée a été rendue à la suite de l'arrêt de renvoi du 10 août 2020 (AC.2020.0029). Comme la précédente décision de la municipalité, elle peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le présent recours a été déposé en temps utile (art. 95 et 96 al. 1 let. c LPA-VD) et la propriétaire de l'immeuble concerné a manifestement qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Après l'arrêt précité du 10 août 2020, la recourante a déposé une demande de permis de construire complémentaire, tendant à ce que soit autorisé un changement d'affectation de surfaces dédiées aux activités du chantier naval en bureaux destinés à des activités tertiaires. La municipalité a refusé de délivrer cette autorisation en se fondant notamment sur les art. 103 et 128 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11). L'art. 103 al. 1 LATC énonce le principe selon lequel les travaux de construction ainsi que, dans certains cas, les changements d'affectation de locaux ou de bâtiments sont soumis à autorisation; c'est notamment sur la base de cette règle que la municipalité accorde ou refuse un permis de construire. Quant à l'art. 128 LATC, il prévoit une procédure d'autorisation subséquente après l'octroi du permis de construire et l'exécution des travaux: il s'agit du permis d'habiter ou d'utiliser. Puisque la recourante a déjà aménagé et loué les locaux litigieux, en se prévalant d'une autorisation provisoire de la municipalité pour cette utilisation (selon un courrier du 8 octobre 2018), elle pouvait d'emblée demander le permis de l'art. 128 LATC. La municipalité pouvait, dans ces conditions, refuser directement cette dernière autorisation, si elle n'accordait pas le permis de construire. C'est, implicitement, le sens du ch. I du dispositif de la décision attaquée. Les conclusions du recours correspondent à l'objet de la contestation et elles sont formellement recevables (cf. art. 79 al. 1 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

, le PEP autorise ainsi la construction d'une pisciculture (secteur B), d'un chantier naval (secteur D) et de bâtiments admis en zone urbaine de l'ancienne ville (parcelle n° 346). Ce périmètre a en somme, ou globalement, une affectation mixte, usuelle dans les zones

urbaines ou centrales des villes. Etant donné que les autorités communales n'ont pas revu le PEP dans le délai de huit ans fixé à l'art. 35 LAT (délai pour l'établissement des plans d'affectation selon les règles de la LAT), il y a lieu d'en interpréter le contenu ou les prescriptions en tenant compte du fait qu'en 1973, on visait à garantir le maintien d'entreprises ou de modes d'utilisation du sol existants dans ce périmètre, sans autres objectifs d'aménagement du territoire. Avec l'écoulement du temps, d'anciennes activités ont été abandonnées, telle la pisciculture dans le secteur B; les autorités communales ont dès lors interprété de manière dynamique le règlement de 1973, autorisant ainsi la transformation et le changement d'affectation des locaux de la pisciculture pour permettre une utilisation "ordinaire" dans un contexte urbain (bureaux, locaux pour des activités de loisirs). Une interprétation analogue s'impose aussi dans la présente affaire, où il s'agit d'examiner si une transformation (changement d'affectation partiel) d'un bâtiment existant, lequel correspond à la destination première ou originelle de la zone (chantier naval, selon la légende du PEP pour le secteur D), peut être autorisée. Selon la jurisprudence, lorsqu'une autorité communale interprète son règlement en matière de police des constructions et apprécie les circonstances locales, dans le cadre de l'octroi d'une autorisation de construire, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'autorité de recours contrôle avec retenue (cf. art. 2 al. 3 LAT; TF 1C_544/2019 du 3 juin 2020 consid.3.1.4; AC. 2021.0378 du 14 juillet 2022 consid. 2; AC.2021.0224 du 8 juillet 2022 consid. 2a ; AC.2021.0141 du 27 juin 2022 consid. 2c et les réf. cit.). L'autorité communale dispose notamment d'une latitude de jugement pour interpréter des concepts juridiques indéterminés dont la portée n'est pas imposée par le droit cantonal; ainsi, dans la mesure où la lecture que la municipalité fait des dispositions du règlement communal n'est pas insoutenable ou ne contrevient pas au droit supérieur, l'autorité de recours s'abstiendra de sanctionner la décision attaquée (cf. notamment ATF 145 I 52 consid. 3.6; AC.2020.0291 du 17 février 2022 consid. 8). 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 (AC.2020.0342 du 17 novembre 2021 consid. 4b et les réf.cit.). d) En l'espèce, il faut relever que le texte de l'art. 5 RPEP, qui prévoit que le secteur D est "réservé à une entreprise artisanale compatible avec le voisinage d'habitations ou qui ne compromette pas le caractère des lieux", est clairement destiné à empêcher l'installation d'entreprises ou d'ateliers qui provoqueraient des nuisances excessives (bruit, odeurs ou autres pollutions atmosphériques, vibrations, etc.). En 1973, il incombait aux collectivités publiques d'adopter des règles de police de construction afin de garantir la protection des personnes, singulièrement des voisins, contre les atteintes nuisibles ou incommodes. Après l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1985, de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), la situation juridique a changé: depuis lors, selon la jurisprudence fédérale, les dispositions du droit cantonal et communal qui ont pour seul but la limitation quantitative des nuisances n'ont plus de portée propre dans les domaines réglés par le droit fédéral; peuvent en revanche subsister les prescriptions concernant des objectifs particuliers d'urbanisme, telles que les règles d'affectation du sol destinées à définir les caractéristiques d'une zone ou l'ambiance d'un quartier (cf. ATF 117 Ib 156 consid. 1a, 116 Ia 491 consid. 1). La transformation intérieure litigieuse n'est pas susceptible de provoquer de nouvelles atteintes nuisibles ou incommodes dans le voisinage. En particulier, il est manifeste que dans un endroit qui n'est pas particulièrement tranquille (route principale et parkings à proximité),

les quelques mouvements de véhicules supplémentaires dus au personnel travaillant dans les bureaux ne sont pas de nature à entraîner un dépassement des valeurs limites d'exposition au bruit (cf. à ce propos art. 25 LPE, art. 9 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit [OPB; RS 814.41]). L'art. 5 RPEP, en tant qu'il exige la compatibilité avec le voisinage d'habitation sans que le caractère des lieux ne soit compromis, pourrait être interprété comme excluant certaines activités à cause des immissions "immatérielles" ou "idéales" (l'atteinte à la bonne réputation du quartier, provenant par exemple de l'exercice régulier dans un local d'une activité de prostitution – cf. arrêt CDAP AC.2017.0341 du 15 novembre 2018 consid. 2c, avec des références à la jurisprudence fédérale). Quoiqu'il en soit, cette restriction ne concerne pas les activités litigieuses dans la présente espèce, la création de bureaux pour des entreprises commerciales ordinaires étant clairement compatible avec l'habitation dans les bâtiments voisins (singulièrement ceux situés directement au nord). En outre, le projet de la recourante, qui ne modifie pas l'aspect extérieur de son bâtiment, n'a pas d'effets sur le caractère des lieux ni sur l'ambiance du quartier; il est notoire que dans les secteurs densément bâtis du bord du lac et du centre historique de Nyon, on trouve des commerces, des bureaux, de petites entreprises artisanales, etc. Le seul motif défendable pour refuser l'autorisation requise sur la base de l'art. 5 RPEP serait que les deux sociétés locataires de la recourante ne sont pas des entreprises artisanales au sens usuel. Or le secteur D du PEP n'est pas une zone artisanale au sens usuel, à cause de sa très faible surface. On constate dans la pratique que, depuis 1980, les zones artisanales (Gewerbezone) définies conformément à la LAT couvrent un périmètre plus important et ne sont pas délimitées en fonction des besoins prévisibles d'une seule petite entreprise, en l'occurrence d'un chantier naval, sur une parcelle de quelques centaines de mètres-carrés. Une telle entreprise – contrairement par exemple à un grand centre commercial, à une gravière ou une installation soumise à une étude d'impact sur l'environnement - ne nécessite en effet pas, en principe, l'élaboration d'un plan d'affectation spécial, à cause de ses effets sur l'organisation du territoire, l'équipement et l'environnement (cf. notamment Eloi Jeannerat/Pierre Moor, Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, Zurich 2016, n. 12 ad art. 14). Lorsqu'il n'y a pas d'obligation spéciale de planifier en fonction d'une installation donnée, les plans d'affectation doivent tendre à une gestion dynamique du territoire conforme aux buts et principes de la LAT (cf. Jeannerat/Moor, op. cit., n. 55 ad art. 14). Dans le cas particulier, cette gestion dynamique voulue par le droit supérieur, depuis 1980, implique que le RPEP de 1973 doit être appliqué de manière à ne pas imposer des restrictions importantes ou disproportionnées dans le secteur D, en y interdisant la transformation en bureaux de locaux existants, alors que de telles activités sont admises dans les secteurs constructibles du PEP directement voisins (dans le secteur B, après la fin de la pisciculture, et dans la zone urbaine de l'ancienne ville maintenue). En d'autres termes, seuls des motifs importants d'aménagement du territoire correspondant aux buts et principes exprimés aux art. 1 et 3 LAT pourraient justifier une application sévère ou stricte, excluant sur la parcelle de la recourante toute autre activité qu'une activité purement artisanale le cas échéant liée à l'utilisation du lac (étant toutefois précisé que le texte de l'art. 5 RPEP mentionne une entreprise artisanale sans exiger un lien avec le lac), alors qu'un régime aussi strict n'est pas imposé ailleurs sur le territoire communal. Or les autorités communales n'invoquent pas de tels motifs. On peut aussi relever que le volume du bâtiment de la recourante reste principalement affecté à l'entreprise artisanale de chantier naval et que la création de bureaux, loués à des tiers, est de nature à faciliter la subsistance économique de l'entreprise artisanale. Cette utilisation

secondaire ou accessoire du bâtiment n'est pas en contradiction avec la vocation principale de l'entreprise, à laquelle elle sert plutôt de complément. Dans tous les cas, les activités prévues dans ce bâtiment sont des activités du secteur tertiaire (commerce, services aux entreprises, services aux particuliers, etc. – cf. arrêt AC.2020.0029 cité supra let. G, consid. 3b). En définitive, il est conforme aux principes de l'aménagement du territoire d'interpréter l'art. 5 RPEP dans ce sens qu'il permet les transformations litigieuses. Il convient d'ajouter que vu la singularité de la mesure d'aménagement prévue en 1973 pour le secteur D du PEP, il n'y a pas lieu de rechercher, dans le règlement du plan général d'affectation de 1985 (RPE) si la définition de l'art. 5 RPEP correspondrait plutôt à celle de la zone industrielle B (art. 51 RPE), de la zone artisanale et tertiaire (art. 59 RPE) voire à celle de la zone urbaine de l'ancienne ville (habitation, commerce et artisanat non gênants pour le voisinage – art. 8 RPE). e) On peut enfin relever que l'autorité communale a conclu en 2015 avec le propriétaire de la parcelle n° 1608 une convention constituant d'une part un droit de préemption en faveur de la commune et d'autre part une servitude empêchant certains établissements ou industries susceptibles de provoquer des nuisances, mais admettant expressément, outre l'exploitation du chantier naval, une ou plusieurs activités tertiaires. Même s'il s'agit d'un aspect de droit privé en principe sans influence sur la question de la conformité d'un projet au droit public des constructions (cf. TF 1C_481/2018 du 20 mai 2020 consid. 3.2.1), cela est de nature à démontrer une intention communale d'interpréter relativement largement l'art. 5 RPEP. En cas d'exercice du droit de préemption, la commune aurait en effet intérêt à ne pas être tenue de maintenir durablement l'exploitation d'un chantier naval ou d'une entreprise artisanale lacustre sur sa parcelle. f) Il résulte des considérations ci-dessus que la municipalité a interprété trop restrictivement l'art. 5 RPEP, alors que les principes de l'aménagement du territoire commandent d'admettre la conformité du projet de la recourante à la réglementation du PEP. Le recours est fondé sur ce point et la décision attaquée doit par conséquent être annulée en tant qu'elle refuse la demande de changement d'affectation (ch. I du dispositif). Il n'appartient pas à la CDAP de délivrer elle-même le permis de construire requis; la cause doit partant être renvoyée à la municipalité pour qu'elle rende formellement cette décision (cf. art. 90 al. 2 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Les autres éléments du dispositif de la décision attaquée (ch. II, III et IV) doivent également être annulés, puisqu'un ordre de mise en conformité n'entre plus en considération. Cela étant, la municipalité devra encore examiner si elle est déjà en mesure de délivrer le permis d'habiter ou d'utiliser ou si elle doit encore recueillir un préavis ou des renseignements (cf. art. 128 et 129 LATC); le renvoi de la cause ne comporte donc pas l'obligation d'accorder d'emblée ou sans conditions cette autorisation accessoire.

E. 3

Vu l'issue de la cause, il se justifie de statuer sans frais. La recourante, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat, a droit à des dépens, à la charge de la Commune de Nyon (art. 55 LPA-VD).

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