

VD_OMNI AC.2023.0114 vom 15. November 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-11-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0114

FR: VD_OMNI AC.2023.0114 du 15 novembre 2023

IT: VD_OMNI AC.2023.0114 del 15 novembre 2023

Regeste

A. _____/Municipalité d'Echallens, B. _____ | Confirmation d'un ordre municipal de rétablissement de l'état de droit en lien avec l'exercice, dans les locaux de la société recourante, d'une activité essentiellement commerciale, non conforme à l'affectation de la zone industrielle.

Erwägungen

E. 1

Le présent recours est dirigé, d'une part, contre la décision du 13 mars 2023 par laquelle la municipalité demande que les locaux aménagés sur la parcelle n o 508 soient occupés de manière conforme au droit, et, d'autre part, contre le permis de construire établi le 27 mars 2023, en tant que ce dernier est assorti d'une condition spéciale selon laquelle l'activité projetée (atelier "show room") n'est autorisée que si cette dernière est en lien avec une activité artisanale ou industrielle présente dans le bâtiment. Ces deux décisions peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif auprès du 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 recours, déposé en temps utile (cf. art. 95 LPA-VD) par une personne morale ayant manifestement la qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD), respecte en outre les autres conditions formelles de recevabilité (en particulier art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Dans un grief d'ordre formel, la recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue. Elle reproche à la municipalité de ne pas l'avoir interpellée avant de rendre la décision lui ordonnant d'occuper les locaux de façon conforme à la destination prévue. Ce faisant, elle l'aurait empêchée de s'exprimer sur les éléments pertinents et de participer à l'administration des preuves. De plus, la recourante déclare ne pas savoir quand ni comment la municipalité a pu constater les faits, au surplus contestés, qu'elle lui reproche. Il est vrai que l'ordre de rétablissement de l'état de droit a été envoyé à la recourante sans avertissement préalable. Cette dernière a toutefois eu l'occasion de s'exprimer à plusieurs reprises sur la problématique, que la municipalité a mise en évidence dans ses différentes correspondances. Ainsi, dans son courrier du 23 décembre 2022, l'autorité intimée a avisé la recourante qu'elle n'était " pas favorable à la présence d'un commerce de détail dans la zone industrielle. Cette dernière est destinée à recevoir des entreprises artisanales ou industrielles qui ne peuvent pas se localiser dans le bourg en raison des nuisances qu'elles provoquent ". Par lettre du 16 février 2023, la municipalité a à nouveau enjoint la recourante à " respecter [l'] affectation [de la zone industrielle]", lui rappelant que " les activités commerciales et tertiaires ne ser [aie] nt pas tolérées ". La recourante ne pouvait ignorer qu'en louant ses locaux à une entreprise à caractère commercial, elle s'exposait au prononcé d'une mesure de

police, vu la position claire de la municipalité à ce sujet. Quoi qu'il en soit, tant la recourante que les administrateurs de la société D. _____ ont pu faire valoir leurs arguments et présenter leurs moyens dans le cadre de la présente procédure de recours, y compris à l'occasion d'une inspection locale. Dans ces conditions, toute violation du droit d'être entendu peut être écartée, compte tenu du large pouvoir d'examen en fait et en droit de la cour de céans (art. 98 LPA-VD).

E. 3

Au fond, il s'agit essentiellement d'examiner si l'activité exercée par la société D. _____, locataire des locaux aménagés sur la parcelle n o 508, est conforme (ou non) à l'affectation de la zone industrielle, afin de déterminer si la municipalité était fondée à prononcer la mesure litigieuse. a) L'ordre de rétablissement de l'état de droit est fondé sur l'art. 105 LATC, disposition en vertu de laquelle la municipalité est en droit de faire suspendre et, le cas échéant, supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Selon la jurisprudence, le prononcé d'une mesure de remise en état présuppose une analyse de la légalité de la construction concernée, même si elle a été réalisée sans autorisation. S'il apparaît que l'ouvrage ne peut pas être autorisé, alors se pose la question de la proportionnalité de la mesure (CDAP AC.2022.0232 du 14 mars 2023 consid. 3a). b) La recourante conteste que l'activité exercée dans ses locaux soit contraire à l'affectation de la zone industrielle. Elle souligne en particulier que de nombreuses autres entreprises à caractère tertiaire ou commercial sont implantées dans la zone industrielle de la Clopette, et que la directive sur laquelle s'est fondée la municipalité pour prononcer la mesure litigieuse constitue une base légale insuffisante. aa) Sur le plan communal, l'art. 2.3 RATC permet de construire, en zone industrielle, " des bâtiments affectés au travail tels que, par exemple: fabriques, ateliers, entrepôts, locaux d'exploitation, y compris les services administratifs de l'entreprise ". La municipalité a précisé l'application de cette norme communale par une directive adoptée le 1^{er} février 2022 qui, pour les nouvelles constructions envisagées dans la zone industrielle, prévoit notamment ce qui suit: " [I] e rez-de-chaussée est exclusivement dédié aux activités artisanales ou industrielles. Une activité commerciale ou un showroom peut être autorisé lorsqu'il est en lien avec une activité artisanale ou industrielle présente dans le bâtiment." Selon la jurisprudence cantonale, 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. 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 loisirs (CDAP AC.2022.0010 du 27 janvier 2023 consid. 2c et les réf. cit.). bb) La municipalité considère que l'activité exercée par D. _____ dans le bâtiment de la recourante est commerciale, et non pas artisanale ou industrielle. Elle expose que selon sa pratique communale, une activité commerciale en zone industrielle est possible, à condition qu'elle soit l'accessoire de l'activité artisanale ou industrielle: tel ne serait toutefois pas le cas de D. _____. Cette appréciation ne prête, compte tenu des constats que la CDAP a pu effectuer sur place, pas le flanc à la critique. En effet, lors de l'inspection locale, le tribunal a pu constater que l'activité de D. _____ était essentiellement commerciale. S'il est vrai que deux plans de travail ont été aménagés dans les locaux – ils servent à la fabrication de bijoux thérapeutiques et de pendentifs –, il n'en demeure pas moins que l'activité artisanale qui y est exercée apparaît comme marginale. La majeure partie de la surface exploitée l'est à

des fins commerciales. D'ailleurs, dans leur aspect général, les locaux présentent les caractéristiques d'un établissement de commerce: D._____ vend de nombreux produits qui sont exposés sur des rayons d'étagères, tels des livres, tasses, bols chantants, récipients, statuettes, éléments décoratifs, etc. La plupart de ces objets ne sont pas fabriqués sur place. On ne saurait, dans ces conditions, admettre que l'activité prétendument "show room" de l'exploitante est l'accessoire d'une activité artisanale ou industrielle. C'est ainsi sans violer le droit que la municipalité a retenu que l'activité exercée dans les locaux de la recourante, de nature essentiellement commerciale, n'était pas conforme à l'affectation de la zone industrielle. Elle était dès lors tenue d'exiger le rétablissement de l'état de droit. c)

Concernant la proportionnalité de la mesure – que la recourante ne remet pas en cause –, il y a lieu de relever qu'elle est apte à atteindre le but visé et que, sous l'angle de la nécessité, on ne voit pas quelle autre mesure moins incisive aurait pu être ordonnée. Sur le plan de la proportionnalité au sens strict, l'intérêt privé de la recourante, d'ordre financier, à obtenir l'annulation de la mesure litigieuse ne saurait l'emporter sur l'intérêt public (découlant du droit de l'aménagement du territoire) lié à une utilisation des locaux conformes à l'affectation de la zone industrielle. À ce propos, le syndic d'Echallens a relevé, lors de l'inspection locale, que "[l]a municipalité souhaite désormais que seules des activités artisanales et/ou industrielles soient exercées dans la zone industrielle, à l'exclusion, notamment, des activités commerciales ". Il a ajouté, dans ce cadre, " qu'il existe aujourd'hui un besoin – des entreprises cherchent assidûment des locaux pour leurs activités artisanales et/ou industrielles – et que la commune n'est pas en mesure d'y répondre ". La mesure litigieuse procède ainsi d'un intérêt public important, qui a manifestement le pas sur celui de la recourante. Au surplus, la décision du 13 mars 2023 ne concerne que l'utilisation des locaux; il n'y aura donc pas de frais générés par des travaux de transformation de la construction. d) Les autres arguments avancés par la recourante ne convainquent pas. Contrairement à ce qu'elle prétend, la mesure litigieuse repose sur une base légale suffisante, à savoir les art. 105 LATC et 2.3 RATC. Ces dispositions légale et réglementaire fondent à satisfaction de droit le prononcé de la remise en état, la directive du 1^{er} février 2022 ne faisant que clarifier la pratique municipale. Lors de l'inspection locale, les représentants de la municipalité ont expliqué que cette directive allait dans le sens d'une application plus rigoureuse de la réglementation communale, les autorités ayant, comme le relève à juste titre la recourante, laissé s'implanter plusieurs entreprises à caractère commercial ou tertiaire dans la zone industrielle. Elle ne saurait pour autant se prévaloir, comme elle le fait, d'une violation du principe de l'égalité de traitement: il n'y a pas de droit à l'égalité dans l'illégalité (cf. Dubey/Zufferey, Droit administratif général, Bâle 2014, n o 683) et les conditions auxquelles une exception à ce principe entre en ligne de compte ne sont pas remplies. En particulier, la municipalité n'a aucune intention de persévérer dans une pratique illégale, comme l'attestent l'adoption de la directive du 1^{er} février 2022, d'une part, et les conditions spéciales posées dans les permis de construire, d'autre part.

E. 4

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, mal fondé, et à la confirmation des décisions attaquées. Un nouveau délai au 31 mars 2024 est imparti à la recourante pour assurer une affectation des locaux conforme à la zone industrielle. Un émolument judiciaire sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 49 LPA-VD). Cette dernière supportera également une indemnité de dépens en faveur de la Commune d'Echallens, qui a procédé avec l'aide d'un avocat (art. 55 LPA-VD).

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