

# VD\_OMNI AC.2023.0432 vom 2. Dezember 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-12-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2023.0432](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0432)

FR: VD\_OMNI AC.2023.0432 du 2 décembre 2024

IT: VD\_OMNI AC.2023.0432 del 2 dicembre 2024

## Regeste

Département des institutions, du territoire et du sport (DITS)/Municipalité de Romanel-sur-Lausanne, A.\_\_\_\_\_ | Admission du recours du DITS contre un permis de construire pour un complexe comprenant notamment des activités industrielles et artisanales, une permanence médicale, un cabinet médical ainsi que 73 logements seniors. Les logements seniors projetés sont à l'évidence non-conformes à l'affectation de la zone industrielle. Il en va de même des activités de service: dans ce SSSA d'importance cantonale, il existe un intérêt public particulièrement important à ce que les parcelles en cause soient utilisées conformément à l'affectation de la zone industrielle, c'est-à-dire pour des activités primaires et secondaires.

## Erwägungen

### E. 1

La décision d'octroi du permis de construire, prise par la municipalité qui a simultanément rejeté les oppositions, peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal, selon les art. 92 ss de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Selon l'art. 75 al. 1 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD) a qualité pour recourir toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a), ainsi que toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). Conformément à l'art. 104a al. 1 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), le département peut recourir dans les délais légaux contre une décision accordant un permis de construire au sens des articles 103 ss. L'art. 104a LATC confère au département un droit de recours légal, sans que le législateur ait entendu limiter cette faculté à certains domaines (CDAP AC.2013.0175 du 10 décembre 2013 consid. 1). Toutefois, le droit de recours au sens de l'art. 104a LATC n'est pas abstrait. Il faut que le département puisse faire valoir un intérêt public spécifique à l'annulation ou à la modification du permis de construire. Tel est le cas en l'espèce: le DITS se prévaut de l'intérêt cantonal à ce que les parcelles nos 121 et 122, concernées par la demande de permis de construire et comprises dans un secteur identifié comme SSSA, soient utilisées conformément à l'affectation de la zone industrielle, en accueillant des entreprises à caractère artisanal et industriel. Un intérêt spécifique est donc donné. Le DITS, qui est en charge de l'aménagement du territoire (art. 4 al. 2 LATC), a ainsi la qualité pour recourir (art. 75 let. b LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le recours remplit au surplus les exigences formelles de recevabilité (en particulier art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière, ce qui entraîne le rejet des conclusions principales de l'autorité intimée et de la constructrice.

## E. 2

Elles exposent leur pondération dans la motivation de leur décision." bb) Lorsque, statuant sur une demande d'autorisation de construire, l'autorité communale interprète son règlement en matière de police des constructions 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 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700]). Une autorité de recours ne peut ainsi pas choisir entre plusieurs solutions disponibles et appropriées ou remplacer une appréciation adéquate de la commune par sa propre appréciation. Elle ne doit cependant pas seulement intervenir lorsque l'appréciation de l'instance précédente est insoutenable, auquel cas l'étendue de son pouvoir d'examen s'apparenterait à un contrôle limité à l'arbitraire, ce qui serait contraire à l'art. 33 al. 3 let. b LAT. Conformément aux art. 46 et 49 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), l'autorité de recours doit en particulier sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur. Sur des éléments susceptibles de heurter le droit supérieur, il appartient à la commune de motiver soigneusement sa décision. Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict. L'autorité intervient ainsi non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale (ATF 146 II 367 consid. 3.1.4; CDAP AC.2020.0276 du 18 mars 2021 consid. 2d). c) Les parcelles n os 121 et 122 sont colloquées en zone industrielle. Elles font également partie du SSSA de Vernand, tel qu'il a été identifié par la mesure D11 du PDCn. Cette dernière préconise, parmi les orientations visées, de " maintenir une offre adéquate pour le secteur secondaire, notamment dans les sites stratégiques de développement d'activités [SSDA] situés en agglomération " et de " limiter les cas de reconversion de zones d'activités en zone d'habitation et mixtes [...] ". Ces orientations sont cohérentes avec la ligne d'action D1 fixées par le PDCn. D'après cette dernière, les zones d'activités abritent de plus en plus d'activités tertiaires au détriment de l'accueil des activités secondaires et artisanales. Il convient donc de préciser les conditions d'implantation d'activités tertiaires dans les zones d'activités et de favoriser l'implantation d'activités tertiaires dans les zones résidentielles et mixtes afin de disposer d'un potentiel suffisant pour les activités secondaires et artisanales dans les zones d'activités. Toujours d'après la ligne d'action D1, le canton connaîtra une pénurie de surfaces en zones d'activités à l'horizon 2030 dans la plupart des agglomérations. Dans son recours, le DITS déplore précisément la raréfaction des surfaces utiles aux activités artisanales et industrielles. Il indique que " des démarches visant à adapter les planifications en vigueur et les droits à bâtir dans le but de renforcer les potentialités d'accueil d'activités industrielles et artisanales ont été entamées ". Le DITS précise à ce sujet que le canton de Vaud élabore actuellement, en collaboration avec les communes de Lausanne et de Romanel-sur-Lausanne, le plan d'affectation cantonal (PAC) Vernand. Ce plan vise en particulier à réserver en priorité les potentiels de développement aux activités à caractère artisanal et industriel (cf. CDAP AC.2022.0197 du 5 décembre 2023 consid. 3). Il existe ainsi, au vu de ce qui précède, un intérêt public particulièrement important à ce que les parcelles n os 121 et 122 soient utilisées conformément à l'affectation de la zone industrielle, c'est-à-dire pour des activités primaires et secondaires. Dans un contexte où les zones industrielles tendent à se tertiariser, la préservation d'un potentiel d'accueil pour les entreprises des secteurs primaire et secondaire représente un enjeu

stratégique et économique majeur. Les incertitudes actuelles liées aux évolutions économiques renforcent la nécessité d'assurer le maintien et la vitalité d'un tissu local d'entreprises artisanales et industrielles, en garantissant des espaces spécifiquement dédiés à leurs activités. C'est précisément l'objectif poursuivi par le DITS au travers de son recours.

d) Le projet litigieux consiste à ériger quatre bâtiments distincts sur les parcelles n os 121 et 122, au nord de l'usine désaffectée de la Bière du Boxer. Il est prévu d'y réaliser 73 logements pour seniors. Les résidents du complexe bénéficient, au rez-de-chaussée, d'un espace communautaire destiné aux rencontres, aux repas et aux activités socio-culturelles. Le projet comprend en outre des locaux pour les activités médicales, soit un centre d'accueil, une permanence et un cabinet. Il y a d'emblée lieu de relever qu'un projet prévoyant la réalisation de plusieurs dizaines de logements pour seniors n'a, à l'évidence, pas sa place en zone industrielle. Il n'est conforme ni aux objectifs du SSDA de Vernand, ni à la planification d'affectation communale. L'art. 37 RPE n'admet dans la zone industrielle de la commune de Romanel-sur-Lausanne que les appartements rendus nécessaires par une obligation de gardiennage, ce que ne sont pas des logements pour seniors. Il est au surplus contraire aux buts et aux principes du droit de l'aménagement du territoire d'intégrer, au sein d'un même bâtiment mixte, des activités médicales destinées aux seniors d'un côté, et des activités artisanales et industrielles, par définition gênantes pour les résidents, de l'autre. L'objectif central du projet reste la création d'un espace de vie conçu pour répondre aux besoins des seniors, avec des logements et une infrastructure médicale sur place pour garantir leur bien-être et faciliter leurs accès aux soins. Or, il est contradictoire de proposer des soins aux seniors dans un complexe qui abriterait également des entreprises artisanales et industrielles susceptibles de générer des nuisances et des désagréments considérables pour ces mêmes usagers. Pour ces motifs déjà, le projet ne saurait être qualifié de conforme à l'affectation de la zone.

e) Ensuite, s'il fallait considérer que les activités envisagées relèvent, en faisant abstraction du logement, des prestations de service, comme paraissent le soutenir les parties, elles ne seraient pas davantage conformes à l'affectation de la zone industrielle. On relève d'emblée que bien que la constructrice ait modifié son projet en y intégrant des surfaces destinées aux activités artisanales et industrielles, ces dernières, issues d'un changement d'affectation des locaux commerciaux initialement prévus (CAMAC n o 180101), restent marginales par rapport à l'ensemble du projet. Les espaces réservés aux activités artisanales et industrielles se limitent essentiellement au sous-sol du complexe. Le projet se concentre principalement sur la création d'un établissement destiné aux seniors, offrant des logements et des espaces médicaux pour leurs soins. Dans leurs écritures, la municipalité et la constructrice soutiennent que le projet n'est pas contraire à l'affectation de la zone industrielle, car l'art. 37 RPE admet, d'après elles, l'implantation d'activités de service dans cette zone. La municipalité se prévaut à cet égard de la liberté d'appréciation particulière dont elle bénéficie dans l'interprétation de la réglementation communale. Elle perd cependant de vue que les parcelles n os 121 et 122, sur lesquelles est projeté le complexe litigieux, appartiennent à un SSDA d'importance cantonale. S'agissant de la prise en compte d'un intérêt qui dépasse la sphère communale, la CDAP procède à un contrôle strict de la bonne application de la norme en cause. Or, à lire l'art. 37 RPE, on ne voit pas que l'implantation d'activités de service pourrait être admise en zone industrielle, cette dernière étant réservée " aux établissements industriels, fabriques, entrepôts, ainsi qu'aux entreprises artisanales qui entraîneraient dans d'autres zones des inconvénients pour le voisinage ". La portée extensive que confère la municipalité, par voie d'interprétation, à l'art. 37 RPE contrevient au droit supérieur. En effet, les parcelles n os 121 et 122 sont

comprises dans un SSDA où, comme on l'a vu, l'intérêt public tendant à favoriser l'implantation d'activités primaires et secondaires revêt une importance particulière. En autorisant, sur ces parcelles, un projet offrant des prestations de service, la municipalité n'a pas tenu compte de l'intérêt cantonal, d'ordre supérieur, à ce que les terrains de la constructrice soient utilisés conformément à l'affectation de la zone industrielle, c'est-à-dire pour des activités primaires et secondaires (ce qui est également contraire, sous l'angle de la pesée des intérêts, à l'art. 3 OAT). Or, cette orientation est essentielle, puisqu'elle vise à garantir, conformément à la planification directrice cantonale, une utilisation judicieuse de l'espace industriel disponible: il s'agit en particulier d'éviter que des projets de nature différente viennent compromettre l'utilisation des zones industrielles pour leur affectation première. Ainsi, à considérer le caractère de service des prestations proposées, le projet ne serait pas pour autant conforme à l'affectation de la zone. De ce point de vue, la municipalité a fait une application de l'art. 37 RPE contraire au droit supérieur. Le grief du DITS est par conséquent fondé. Cela entraîne l'admission du recours, sans qu'il ne soit besoin d'examiner les autres critiques formées par le département. f) C'est à tort que la municipalité invoque, dans une argumentation subsidiaire, sa pratique constante consistant à autoriser, dans la zone industrielle, des activités de service. La présence d'un intérêt public prépondérant, soit une utilisation des parcelles affectées en zone industrielle conforme à leur destination (en excluant le logement et, dans ce secteur compris dans le SSDA de Vernand, les activités de service), fait d'emblée obstacle à la mise en œuvre d'une exception au principe selon lequel il n'y a pas d'égalité dans l'illégalité (cf., parmi d'autres, l'arrêt TF 1C\_85/2024 du 24 octobre 2024 consid. 2.1 et les références; sur les rapports entre les principes de l'égalité et de la légalité, cf. Dubey/Zufferey, Droit administratif général, Bâle 2014, n os 681 ss). g) Vu l'issue de la cause, il n'y a pas lieu d'accéder aux réquisitions d'instruction formées par la constructrice. On ne voit pas en quoi la tenue d'une inspection locale ou l'audition de l'intéressée seraient susceptibles de conduire à une appréciation différente s'agissant de la question – juridique – de la conformité du projet à l'affectation de la zone industrielle (sur l'appréciation anticipée des preuves, cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1; CDAP AC.2021.0135 du 20 janvier 2022 consid. 2a/aa et les références). Il n'est pas nécessaire de solliciter la production du rapport 47 OAT relatif au PAC Vernand – si tant est que ce document existe – dont le contenu n'est, comme le souligne la constructrice elle-même, " pas encore définitif " (duplicque, ch. 42, p. 7), et qui est partant susceptible de faire l'objet de modifications. Le PAC Vernand ne fait au demeurant pas partie de l'objet de la contestation.

### **E. 3**

Le considérant qui précède conduit à l'admission du recours, bien fondé. Cela entraîne l'annulation de la décision attaquée. Un émolument judiciaire est mis à la charge de la constructrice, qui succombe (art. 49 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens, le DITS ayant procédé sans avocat (art. 55 LPA-VD).

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