

BGer 1C_237/2023 vom 3. April 2024

Bundesgericht, 2024-04-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_237_2023

FR: TF 1C_237/2023 du 3 avril 2024

IT: TF 1C_237/2023 del 3 aprile 2024

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision rendue en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure de recours devant l'autorité cantonale et est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué qui admet partiellement son recours mais confirme le refus de l'autorisation de construire l'immeuble de 12 appartements prévu sur la parcelle n° 100. Elle a ainsi qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Il convient dès lors d'entrer en matière sur le recours en matière de droit public, ce qui entraîne l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire (art. 113 LTF).

E. 2

Se plaignant d'arbitraire, la recourante estime que la constructibilité de ses parcelles serait régie par les dispositions du RPGA applicables aux secteurs à option (art. 19.3 RPGA), en dérogation aux règles générales sur la zone de village (art. 19.2 RPGA) : le renvoi à l'art. 19.2 RPGA ne concernerait que l'affectation autorisée et non la surface bâtie. Le périmètre d'implantation serait dès lors celui qui figure en traitillé rouge sur le plan et la surface au sol ne serait limitée que par la surface maximale de 1'150 m² pour l'ensemble du secteur. La recourante relève en outre que la limite de surface s'applique quelle que soit l'affectation des constructions. La définition de l'art. 19.2 let. d RPGA (surface maximale définie en brun clair sur le plan) serait inconciliable avec la règle définissant la surface maximale en "secteur à option", puisque les surfaces décrites en brun clair n'atteignent pas la surface maximale admissible et qu'il est en outre possible de tenir compte de la démolition d'un bâtiment existant. La cour cantonale aurait également mal interprété les explications de la représentante de la commune. La différence de traitement entre le périmètre d'implantation pour les bâtiments agricoles et d'habitation ne reposerait sur aucun fondement et serait contredite par le système de la surface maximale, applicable de la même manière aux deux types de périmètres, ainsi que par la volonté du législateur communal.

E. 2.1

Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application faite du droit cantonal que sous l'angle de l'arbitraire (ATF 147 I 433 consid. 4.2; 146 II 367 consid. 3.1.5). Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de justice et d'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable (cf. également consid. 3.1

ci-dessus). Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 145 II 32 consid. 5.1; 145 I 108 consid. 4.4.1).

E. 2.2

La cour cantonale a tenu compte des objections de la recourante. Elle a retenu que le système réglementaire mis en place dans le plan de détail, et notamment dans le secteur à option, était particulièrement complexe en raison de la superposition des règles du RPGA et de celles figurant directement sur le plan. L'art. 19.3 RPGA relatif aux secteurs à option permet des constructions à but agricole (let. a premier tiret, figurées sur le plan par une surface hachurée en bleu) et des constructions régies par l'art. 19.2 RPGA (zone de village, let. a second tiret) et il n'y a aucun arbitraire à considérer que le renvoi à cette disposition ("constructions régies par l'art. 19.2") concernait également la question de la surface bâtie, expressément désignée en brun clair à l'intérieur du périmètre d'implantation. La surface bâtie définie à l'art. 19.3 let. b est une surface maximale admissible et il n'y a rien non plus d'insoutenable à considérer que celle-ci ne puisse pas être atteinte pour des bâtiments d'habitation, dans la mesure où le plan prévoit des surfaces restreintes par rapport aux bâtiments agricoles.

La recourante se prévaut du rapport 26 OAT relatif au RPGA de 2000, selon lequel le secteur à options instituerait un système de "vases communicants" avec des droits à bâtir "constants dans tous les cas de figure". Contrairement à ce que soutient la recourante, cela signifie que la surface occupée par un bâtiment doit être déduite de la surface maximale, quelle que soit l'affectation, comme l'a confirmé la représentante de la commune lors de l'inspection locale effectuée par la CDAP. La thèse de la recourante, qui repose sur l'existence d'une surface maximale admissible qui devrait être atteinte dans tous les cas, ne peut être suivie puisqu'elle fait abstraction du fait que la surface dédiée aux bâtiments d'habitation, en brun clair sur le plan, a manifestement été voulue plus restreinte que la surface des bâtiments agricoles, soit la surface hachurée en bleu occupant l'intégralité du périmètre d'implantation.

E. 2.3

L'interprétation retenue par la cour cantonale, qui tient compte de la surface prévue pour les bâtiments d'habitation telle qu'expressément définie dans le plan, n'a dès lors rien d'arbitraire et le grief doit être écarté.

Dès lors que le refus d'autoriser le bâtiment d'habitation doit être confirmé pour ce motif, il ne se justifie pas d'examiner les griefs (violation du droit d'être entendu et arbitraire) relatifs au gabarit du bâtiment en question.

E. 3

La recourante invoque ensuite la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.). L'arrêt cantonal réduirait ses possibilités de construire, pour le bâtiment d'habitation, à environ 130 m² au lieu des 392 m² prévus, et réduirait la surface construite totale à environ 860 m² au lieu des 1'150 m² autorisés. Elle y voit une atteinte grave à son droit de propriété, que le Tribunal fédéral devrait examiner librement.

E. 3.1

La garantie de la propriété est ancrée à l' art. 26 al. 1 Cst. Elle n'est toutefois pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l' art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale, plus particulièrement une loi au sens formel si la restriction est grave, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (ATF 148 I 33 consid. 5.1; 147 I 393 consid. 5.1.1). L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination (ATF 140 I 168 consid. 4; 135 I 233 consid. 2.1; 131 I 333 consid. 4.2).

En revanche, ne consacrent pas une restriction grave à la propriété une réglementation qui, sans interdire toute construction sur une parcelle, en réduit uniquement la densité d'occupation (ATF 115 Ia 363 consid. 2a), ou celle qui, sans aller jusqu'au classement de l'objet, vise à protéger le patrimoine bâti (arrêt 1C_439/2012 du 15 janvier 2013 consid. 4.3). Lorsque l'atteinte au droit de propriété est grave, le Tribunal fédéral examine librement la légalité de la mesure en question (ATF 126 I 219 consid. 2c et les arrêts cités). En revanche, si la restriction n'est pas grave, il se borne à examiner si la juridiction cantonale a interprété de manière arbitraire la norme invoquée comme base légale (cf. ATF 130 I 360 consid. 1.2; 126 I 213 consid. 3a, 126 I 219 consid. 2c et les arrêts cités).

E. 3.2

En l'occurrence, l'application des dispositions réglementaires confirmée par la cour cantonale a pour effet une simple diminution des droits à bâtir; le bâtiment d'habitation litigieux devra être réduit dans ses dimensions, alors que la transformation de la ferme a été autorisée. Il en résulte que le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral est limité à l'arbitraire, et que l'on peut dès lors se borner à se référer aux considérations qui précèdent.

E. 3.3

La recourante conteste également l'existence d'un intérêt public prépondérant en relevant notamment que les prescriptions de l'ISOS ont déjà été intégrées dans la réglementation communale. Dans un grief distinct, elle estime que la réduction du potentiel constructible de sa parcelle irait à l'encontre des buts de densification du milieu bâti poursuivi par la LAT (art. 1 al. 2 let a bis et let. b LAT).

La recourante perd ainsi de vue que la restriction qui lui est imposée découle directement comme on l'a vu de l'application de la planification communale et du RPGA. Par son argumentation, elle entend ainsi remettre en cause cette réglementation, sans prétendre que les conditions exceptionnelles d'un examen préjudiciel de la planification seraient réunies (ATF 148 II 417 consid. 3.3; 145 II 83 consid. 5.1; 144 II 41 consid. 5.1). Le grief est par conséquent irrecevable.

E. 4

Invoquant enfin le principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.), la recourante relève que la Municipalité lui avait indiqué, en 2010, que les droits à bâtir étaient identiques, dans le secteur à option, pour les bâtiments agricoles et d'habitation et qu'il était possible de construire un immeuble d'habitation dans chacun des deux périmètres d'implantation, sous réserve de la surface maximale de 1'150 m². L'autorité communale aurait ensuite relevé, après la construction de deux villas, qu'il restait un solde disponible de 107,3 m². En 2017, elle aurait autorisé un projet d'habitation dont la surface dépassait celle du périmètre brun

clair (décision annulée par la CDAP pour un autre motif). Lors de l'élaboration d'un second projet, elle aurait admis un nouveau bâtiment dépassant encore largement la surface brun clair. La décision de refus du 2 mars 2021 se fonderait pour la première fois sur un dépassement de cette surface. Par la suite, la Municipalité aurait encore admis qu'il restait un solde disponible.

E. 4.1

Le principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.) implique notamment que les organes de l'Etat s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2). De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'art. 9 in fine Cst. (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1 et les arrêts cités). Le citoyen est ainsi protégé 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 celles-ci (ATF 143 V 95 consid. 3.6).

Dans le domaine du droit public des constructions, les indications favorables données par l'autorité au seul propriétaire ne peuvent pas être opposées aux tiers qui s'en prennent à l'octroi d'une autorisation de construire. Le maître de l'ouvrage doit en effet savoir qu'une construction est soumise à l'enquête publique et qu'il ne peut pas penser de bonne foi qu'une indication ou un renseignement de l'autorité implique une décision par anticipation sur la procédure d'opposition ou de recours. Ainsi, lorsque la loi institue comme en l'espèce une possibilité d'opposition, il n'y a plus de place pour les assurances qui seraient données hors de la procédure prescrite et qui excluraient cette protection juridique (ATF 117 Ia 285 consid. 3e; arrêt 1C_6/2009 du 24 août 2009 consid. 3.2 et les références citées).

E. 4.2

Ces considérations, rappelées par la cour cantonale, suffisent à sceller le sort du recours sur ce point. La recourante ne soulève à leur encontre aucun grief satisfaisant aux exigences des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF. Au demeurant, aucun des éléments relevés par la recourante ne permet d'admettre que la Municipalité aurait donné des assurances formelles quant à la possibilité de réaliser un bâtiment d'habitation d'une surface excédant celle qui est prévue dans le plan spécial pour les bâtiments d'habitation. La Municipalité avait en outre déjà relevé, dans sa décision du 2 mars 2021, qu'un permis de construire ne pouvait être délivré pour un bâtiment d'habitation dépassant la surface indiquée sur le plan et couvrant l'ensemble du périmètre d'implantation prévu pour les bâtiments agricoles. Cette position a été confirmée le 10 mars suivant. Dès lors, quelles que soient les raisons pour lesquelles la recourante n'a pas recouru contre ce prononcé, elle ne pouvait se prévaloir d'une quelconque assurance quant à la possibilité de réaliser un bâtiment d'habitation aux dimensions prévues. Le grief doit lui aussi être écarté.

E. 5

Sur le vu de ce qui précède, le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable et le recours en matière de droit public est rejeté dans la mesure où il est recevable, aux frais de la recourante qui succombe (art. 66 al. 4 LTF). La recourante versera en outre une indemnité de dépens aux opposants intimés qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 et 2 LTF). Il n'est pas alloué de dépens à la commune (art. 68 al. 3 LTF).

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