

BGer 1C_355/2021 vom 17. März 2022

Bundesgericht, 2022-03-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_355_2021

FR: TF 1C_355/2021 du 17 mars 2022

IT: TF 1C_355/2021 del 17 marzo 2022

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est recevable comme recours en matière de droit public, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a par ailleurs pris part à la procédure devant le Tribunal cantonal. Elle est particulièrement touchée par l'arrêt cantonal attaqué, qui confirme l'ordre communal de mise en conformité, et a un intérêt digne de protection à sa modification ou à son annulation. Sa qualité pour agir au regard de l' art. 89 al. 1 LTF est à l'évidence donnée. Les autres conditions de recevabilité étant par ailleurs réunies, il convient d'entrer en matière.

Le recours en matière de droit public étant recevable, il s'ensuit que le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable (art. 113 LTF).

E. 2

Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, la recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue. Elle reproche en particulier au Tribunal cantonal d'avoir refusé de mettre en oeuvre les mesures d'instruction qu'elle a requises et d'avoir commis un déni de justice.

E. 2.1

Garanti à l' art. 29 al. 2 Cst. , le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes et de participer à l'administration des preuves essentielles lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1 et les références citées). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et les arrêts cités). Dans ce contexte, le recourant est soumis aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF .

Selon l' art. 29 al. 1 Cst. , toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Il y a déni de justice formel lorsqu'une autorité n'applique pas ou applique d'une façon incorrecte une règle de procédure, de sorte qu'elle ferme l'accès à la justice au particulier qui, normalement, y aurait droit. L'autorité qui se refuse à statuer, ou ne le fait que partiellement, viole l' art. 29 al. 1 Cst. (cf. ATF 144 II 184 consid. 3.1 et les références citées; arrêts 1C_504/2019 du 21 avril 2020 consid. 2.1.1; 1C_475/2019 du 29 janvier 2020 consid. 3.2). Le Tribunal fédéral examine librement le point de savoir s'il y a déni de justice

formel (ATF 144 II 184 consid. 3.1).

E. 2.2.1

Dans ses écritures, la recourante reproche au Tribunal cantonal d'avoir refusé d'organiser une audience au titre de mesure d'instruction, de diligenter un transport sur place, d'entendre les témoins et d'ordonner la production des oppositions faites au projet de construction. Elle ajoute que le Tribunal cantonal aurait refusé de statuer sur sa requête de suspension de procédure.

Les juges cantonaux ont retenu en substance que les pièces figurant au dossier apparaissaient suffisantes pour établir les faits pertinents et traiter en toute connaissance de cause les moyens soulevés et que les oppositions dont la production était requise n'étaient pas susceptibles d'influencer le sort de la cause. Ils ont par ailleurs rejeté la requête de suspension de la procédure déposée par la recourante (consid. 2 de l'arrêt cantonal attaqué).

E. 2.2.2

La recourante n'explique aucunement en quoi l'appréciation anticipée des preuves opérée par les premiers juges serait arbitraire.

Elle avance pour seule argumentation que les témoins dont elle a requis l'audition auraient pu confirmer que le bâtiment est conforme au nouveau plan d'affectation et que les oppositions faites au projet dont elle a demandé la production auraient pu montrer les éventuels problèmes posés par le projet. Or, à ces égards, on peut relever, d'une part, que l'audition de témoins requise ne saurait avoir une quelconque utilité, dans la mesure où il est établi et incontesté que la commune a actuellement l'intention de réaffecter la parcelle concernée en zone de faible densité sans restriction du nombre d'appartements; il sied de retenir, d'autre part, que les oppositions faites au projet de construction ne peuvent influencer de quelque manière que ce soit sur la question de savoir si la mise en conformité doit être exigée ou non, seule question déterminante en l'occurrence.

Quant à la requête de suspension de procédure, elle a effectivement été tranchée par le Tribunal cantonal. L'on peine dès lors à comprendre en quoi consisterait le déni de justice invoqué, respectivement en quoi le droit d'être entendu de la recourante aurait été violé. Insuffisamment motivé (art. 106 al. 2 LTF), ce moyen apparaît irrecevable.

E. 2.3

Dans sa réplique du 22 octobre 2021, la recourante, toujours en se référant à son droit d'être entendue, reproche encore aux premiers juges de ne pas avoir tenu compte de son écriture du 29 mars 2021.

Ce moyen, dépourvu de toute motivation (art. 106 al. 2 LTF) et invoqué de surcroît tardivement (cf. ATF 143 II 283 consid. 1.2.3; 135 I 19 consid. 2.1; arrêt 1C_136/2021 du 13 janvier 2022 consid. 5.1.2), est irrecevable.

E. 2.4

Partant, le grief relatif à la violation du droit d'être entendu est rejeté pour autant qu'il est recevable.

E. 3

La recourante reproche au Tribunal cantonal de ne pas avoir reconnu un effet anticipé positif au nouveau plan d'affectation communal, qui ne contiendra plus de limitation du

nombre de logements.

L'effet anticipé positif - à savoir l'application du droit futur qui n'est pas encore en vigueur en lieu et place du droit actuel - n'est en principe pas admissible (cf. ATF 136 I 142 consid. 3.2; arrêts 1C_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 5; 2C_612/2017 du 7 mai 2018 consid. 2.3.4; 1C_122/2017 du 13 février 2018 consid. 6.1; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3e éd. 2012, p. 205; AEMISEGGER/KUTTLER/MOOR/RUCH, Commentaire LAT, n° 47 ad art. 27 LAT ; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8e éd. 2020, p. 71 n° 299; ALEXANDER RUCH, in AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN [éd.], Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 45 ad art. 26 LAT ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 197 n° 447). Il se heurte en effet à l'impératif de la sécurité du droit et au principe de la légalité (ATF 125 II 278 consid. 4c; plus récemment arrêts 1C_50/2020 précité consid. 5; 1C_122/2017 précité consid. 6.1; cf. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN,

op. cit. , p. 71 n° 299; RUCH,

op. cit. , n° 55 ad art. 27 LAT ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT,

op. cit. , p. 197 n° 446-447 ss).

Le droit vaudois de l'aménagement du territoire et de la construction ne prévoit d'ailleurs pas d'effet anticipé positif pour la période qui précède l'entrée en vigueur des plans et règlements (cf. arrêt du Tribunal cantonal vaudois AC.2019.0401 du 6 juillet 2020 consid. 12b et les références).

Dans ces conditions, l'instance précédente pouvait à juste titre considérer que, en raison du caractère inadmissible de l'effet anticipé positif, la recourante ne pouvait rien déduire en sa faveur de la modification législative envisagée. Le fait que le Conseil général de la Commune aurait, peu après l'arrêt attaqué, adopté le nouveau plan d'affectation communal ne permet pas une autre appréciation, quoi qu'en pense la recourante. Le plan d'affectation communal et son règlement n'ont en effet pas encore reçu l'approbation cantonale. Dans ce contexte, la Commune a en outre souligné qu'il était fort vraisemblable, voire quasi certain, que ce plan d'affectation communal allait faire l'objet de contrôles dans le cadre de procédures de recours dès lors que cette planification prévoyait de nombreux déclassements de parcelles initialement colloquées en zone à bâtir.

Aussi, ce grief est-il écarté.

E. 4

La recourante fait grief à l'instance précédente d'avoir appliqué arbitrairement l'art. 4 PEP, dans sa teneur modifiée par l'addenda I de 1992.

E. 4.1

Sauf dans les cas cités expressément à l' art. 95 LTF , le recours ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. En revanche, il est toujours possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ou contraire à d'autres droits constitutionnels (ATF 145 I 108 consid. 4.4.1; 142 III 153 consid. 2.5; 140 III 385 consid. 2.3).

Appelé à revoir l'application d'une norme cantonale ou communale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat. 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 I 108 consid. 4.4.1; 144 IV 136 consid. 5.8; 144 I 170 consid. 7.3). Dans ce contexte, les recourants sont soumis aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 147 IV 73 consid. 4.1.2; 145 II 32 consid 5.1).

E. 4.2

Aux termes de l'art. 4 PEP, dans sa teneur modifiée par l'addenda I de 1992, les bâtiments D, E et F sont affectés à l'habitat individuel contigu avec quatre logements pour les bâtiments D et E et deux logements pour le bâtiment F.

E. 4.3

La recourante soutient que la disposition précitée ne précise pas si ces quatre logements pour le bâtiment E représentent un maximum ou un minimum et si des logements supplémentaires sont envisageables ou non.

Ce faisant, la recourante reprend mot pour mot la motivation qu'elle a soutenue devant le Tribunal cantonal et n'expose donc aucunement en quoi le raisonnement de ce dernier serait arbitraire, ce qui ne satisfait pas aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF (ATF 145 V 161 consid. 5.2; 139 I 306 consid. 1.2).

La recourante ajoute seulement qu'il est arbitraire d'imposer une solution, qui ne se justifierait plus dans quelques mois en raison de l'adoption d'une nouvelle planification qui ne contiendrait plus de limite de logements. A son avis, les juges cantonaux se sont lourdement trompés, en retenant que la procédure d'adoption du nouveau plan d'affectation et de son règlement allait être longue, puisqu'elle a abouti moins de quinze jours après la date de l'arrêt cantonal. Cette argumentation, qui a trait au droit futur, n'a pas vocation à démontrer le caractère insoutenable de l'interprétation de la norme actuellement en vigueur à laquelle ont abouti les premiers juges; elle relève bien plutôt de la question de savoir si la nouvelle planification peut emporter un effet anticipé positif (cf.

supra consid. 3) ou de celle de savoir si la décision de mise en conformité respecte le principe de la proportionnalité (cf.

infra consid. 5).

Ce grief est donc rejeté pour autant qu'il est recevable.

E. 5

La recourante invoque finalement une violation du principe de la proportionnalité. Elle fait exclusivement valoir que la mise en conformité n'avait de sens que pour quelques mois, soit jusqu'à l'adoption du nouveau plan d'affectation et de son règlement, acquise à ce jour selon elle.

E. 5.1

Le principe de la proportionnalité exige que les mesures mises en oeuvre soient propres à atteindre le but visé (règle de l'aptitude) et que celui-ci ne puisse être atteint par une mesure moins contraignante (règle de la nécessité); il doit en outre y avoir un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts) (ATF 146 I 157 consid. 5.4 et les arrêts cités).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les constructions érigées sans autorisation doivent en principe être démolies. L'autorité doit cependant renoncer à leur démolition lorsque ces constructions ne sont pas matériellement contraires au droit de la construction et qu'elles peuvent être autorisées après coup (cf. ATF 123 II 248 consid. 3a/bb; 102 Ib consid. 4). Il serait en effet contraire au principe de la proportionnalité d'ordonner la démolition d'une construction qui pourrait être autorisée au terme d'une procédure de régularisation (cf. ATF 108 Ia 216 consid. 4d; cf. arrêts 1C_300/2016 du 16 mai 2017 consid. 4.1; 1C_211/2012 du 4 octobre 2013 consid. 2.6 et 1P.672/2000 du 22 février 2001 consid. 3a). Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit cependant s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (cf. ATF 123 II 248 consid. 4a; 111 Ib 213 consid. 6).

E. 5.2

En l'espèce, le bâtiment litigieux comporte neuf appartements, en violation de l'art. 4 PEP, qui n'en autorisait que quatre. Or, cette planification est toujours en vigueur et la future planification, qui ne prévoit certes plus de limitation du nombre d'appartements, n'emporte pas d'effet anticipé positif (cf.

supra consid. 3). Une procédure de régularisation apparaît donc à ce jour vouée à l'échec.

En outre, l'argumentation de la recourante, selon laquelle la future planification ne limitant plus le nombre d'appartements par bâtiment entrera en vigueur au plus tard en 2023 et rendra dès lors l'ordre de mise en conformité disproportionné, est inconsistante. En effet, si la nouvelle planification a certes passé l'écueil du Conseil général de la commune peu après la date de l'arrêt cantonal attaqué, elle doit encore être approuvée par le département cantonal compétent, puis résister aux éventuelles procédures judiciaires cantonales et fédérales qui seront peut-être intentées à son encontre. L'on ne saurait ainsi valablement retenir qu'une planification, comportant une réglementation favorable à la recourante, entrera nécessairement en vigueur en 2023. En tout état de cause, l'horizon 2023 est trop lointain pour pouvoir conclure qu'une mise en conformité serait disproportionnée; une imminence certaine est nécessairement requise dans ce contexte.

Enfin et surtout, les dérogations au permis octroyé apparaissent

in casu majeures, attendu que neuf appartements ont été construits en lieu et place des quatre autorisés. De plus, la recourante avait le 25 février 2016 requis une dérogation à l'art. 4 PEP, qui lui a expressément été refusée par décision du 30 juin 2016. Dans ce document, il était explicitement précisé qu'une augmentation du nombre d'appartements de 5 unités était exclue et que le bâtiment E ne pourrait comporter que 4 logements. La recourante a ainsi fait preuve d'une mauvaise foi crasse, en mettant les autorités devant le fait accompli.

En définitive, la pesée des intérêts opérée par les premiers juges ne prête pas le flanc à la critique et la mise en conformité ordonnée respecte le principe de la proportionnalité.

Mal fondé, le grief est rejeté.

E. 6

Il s'ensuit que le recours en matière de droit public est rejeté dans la mesure de sa recevabilité, aux frais de la recourante qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens à la Municipalité (art. 68 al. 3 LTF).

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