

VD_OMNI AC.1995.0297 vom 23. Oktober 1996

VD Tribunal cantonal, 1996-10-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1995.0297

FR: VD_OMNI AC.1995.0297 du 23 octobre 1996

IT: VD_OMNI AC.1995.0297 del 23 ottobre 1996

Regeste

CHRISTE Philippe et crt c/Cugy | Faute de base légale claire, une disposition réglementaire fixant une surface minimale à une parcelle pour pouvoir être constructible ne permet pas d'exiger en outre une surface minimale par construction.

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 23.10.1996 AC.1995.0297

CHRISTE Philippe et crt c/Cugy | Faute de base légale claire, une disposition réglementaire fixant une surface minimale à une parcelle pour pouvoir être constructible ne permet pas d'exiger en outre une surface minimale par construction.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF Arrêt du 23 octobre 1996 sur le recours interjeté par Philippe et Catherine CHRISTE , représentés par l'avocat Benoît Bovay, à Lausanne contre la décision du 6 décembre 1995 de la Municipalité de Cugy levant leur opposition et autorisant Denis et Gélia Muller à construire une villa sur la propriété de Renaud Yersin , sous réserve d'enquête complémentaire, et contre la décision du 7 mai 1996 de la Municipalité de Cugy levant leur opposition et confirmant l'autorisation de construire à l'issue de l'enquête complémentaire. * * * * *

Composition de la section: M. Etienne Poltier, président; M. Bertrand Dutoit et M. Alain Matthey, assesseurs. Greffier: M. Patrick Gigante. Vu les faits suivants: A.

Renaud Yersin est propriétaire de la parcelle no 293 du cadastre de la Commune de Cugy; d'une superficie de 2'052 m2, cette parcelle supporte une habitation de 108 m2 au sol.

Renaud Yersin a constitué sur cette parcelle une propriété par étages, dont il a promis-vendu une part, représentant un tiers de la jouissance de l'immeuble, à Denis et à Gélia Muller. Par l'intermédiaire de l'architecte Ulysses Moriggi, ceux-ci ont fait mettre à l'enquête, du 8 au 28 septembre 1995, la construction sur cette parcelle d'une villa et d'un garage d'environ 95 m2, respectivement 24,5 m2. B.

Par la plume de l'avocat Benoît Bovay, Philippe et Catherine Christe, propriétaires de la parcelle no 289 - séparée, côté nord, de la parcelle de Renaud Yersin par le chemin de la Combe - ont formé opposition au projet de construction des époux Muller, invoquant à cette fin tant des griefs d'ordre formel que d'ordre matériel. Ainsi, ils se sont plaints en premier lieu de ce que le projet était lacunaire, puisqu'il ne figurait pas le plan des aménagements extérieurs. Quant au fond, ils ont reproché à ce projet de violer le règlement communal sur trois points: d'une part, la dimension de la parcelle ne lui permettrait pas de recevoir deux villas, d'autre part, la distance minimale entre l'implantation de la villa projetée et la limite de la propriété voisine à l'ouest ne serait pas respectée, enfin, la villa comprendrait un nombre trop important de niveaux habitables. La municipalité a finalement décidé, le 6 décembre 1995, de lever l'opposition des époux Christe et d'octroyer aux époux Muller l'autorisation requise. Elle a toutefois assorti cette dernière de la condition de mettre à l'enquête complémentaire le plan

des aménagements extérieurs projetés, la modification de l'implantation de la villa de 50 cm. en direction de l'est et la précision sur les plans qu'à part un local de 23 m², le sous-sol de la villa n'est affecté ni à l'habitation, ni à l'exercice d'une activité professionnelle et le surcomble exclusivement affecté à l'usage d'un galetas. C.

Philippe et Catherine Christe ont déféré la décision de la municipalité en temps utile, par mémoire de l'avocat Bovay, du 18 décembre 1995, au Tribunal administratif; à l'appui de leurs conclusions en annulation de ladite, ils ont repris pour l'essentiel les arguments à l'appui de leur opposition. Le juge instructeur a suspendu l'instruction de la cause jusqu'à décision à l'issue de l'enquête complémentaire ordonnée par la municipalité. D.

Les époux Muller se sont exécutés et ont fait mettre à l'enquête complémentaire, du 16 février au 7 mars 1996, outre les trois exigences de la municipalité, la modification de l'accès et des petites modifications en façade et en sous-sol de la villa. Les époux Christe ont derechef formé opposition, en faisant valoir, en sus des griefs matériels déjà écartés par la municipalité, que, d'une part, le garage et l'emplacement de stationnement seraient frappés par les limites de constructions au sens de la loi sur les routes, d'autre part, que la villa projetée serait, à son extrémité sud-est, implantée à moins de 6 mètres de la limite théorique des parts de copropriété, enfin, que l'éclairage des combles et du sous-sol trahiraient une habitabilité future de ces locaux. Par décision du 7 mai 1996, la municipalité a écarté les griefs des époux Christe et délivré aux époux Muller, le permis de construire requis. Philippe et Catherine Christe se sont également pourvus auprès du Tribunal administratif contre ladite décision, en concluant à son annulation. E.

Le tribunal a tenu audience à Cugy le 4 septembre 1996, au cours de laquelle il a entendu les parties et leurs représentants et a procédé en leur présence à une vision locale. L'avocat Benoît Bovay a fait savoir au tribunal que les recourants renonçaient à se prévaloir des griefs ayant trait, d'une part, à l'implantation du garage et de l'aire de stationnement projetés, du point de vue du respect des distances aux limites de construction, d'autre part, au nombre de niveaux habitables de la villa projetée. Par ailleurs, les recourants ont admis que, s'agissant des plans y figurant, le dossier d'enquête publique était désormais complet. En audience, les recourants ont produit vingt-neuf lettres d'anciens et actuels membres du Conseil communal, datées de fin août et début septembre 1996, ainsi que deux exemplaires du bulletin intitulé "Reflets de Cugy", des mois de juillet et octobre 1982, documents sur lesquels on s'attardera plus longuement dans les considérants en droit qui suivent. En cours et à l'issue de l'audience, la municipalité a produit, tant à la demande des recourants que du juge instructeur, plusieurs documents parmi lesquels on retiendra l'ancien règlement communal du plan des zones, le rapport de la commission consultative d'étude du plan d'aménagement du territoire de la commune, le rapport de la commission d'étude du nouveau plan et du nouveau règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions (ci-après: RPE), le préavis municipal à l'appui de l'adoption dudit règlement et le procès-verbal des séances du conseil communal au cours desquelles le RPE a été adopté. La municipalité a également fait tenir à la disposition du tribunal et des parties les dossiers des autorisations délivrées, depuis l'adoption du nouveau RPE, pour la construction de villas; bien que sa production ait été exigée, le préavis de la municipalité à l'appui de l'adoption de la modification de l'art. 16 RPE ancien n'a en revanche pas été communiqué. Considérant en droit: 1.

Les exigences des recourants quant à la mise à l'enquête des aménagements extérieurs ayant été ultérieurement satisfaites par l'enquête complémentaire, il y a lieu de considérer que le grief d'ordre formel est devenu sans objet. A défaut, il ne pourrait qu'être rejeté. L'art. 117 LATC permet en effet à la municipalité de délivrer l'autorisation de construire, à condition toutefois que des

modifications de minime importance soient apportées au projet. L'art. 72b RATC permet également à la municipalité de mettre les éléments de peu d'importance ne modifiant pas sensiblement le projet ou la construction en cours (al. 2) à l'enquête complémentaire. Dans un prononcé 6844 du 25 février 1991 dans la cause R. c/Vich (partiellement publié in RDAF 1992, 224-225), la Commission cantonale de recours en matière de constructions (CCRC) a jugé que l'art. 117 LATC présupposait que l'enquête principale antérieure ait conduit à l'octroi d'un permis de construire ou, à tout le moins, que la municipalité ait décidé d'accorder l'autorisation de construire sollicitée, moyennant que des modifications requises soient apportées au projet. Le tribunal s'est déjà rallié à cette jurisprudence et l'a complétée en précisant qu'il convient de déterminer si lesdites modifications, pour être admissibles, remplissent les conditions de l'art. 111 LATC (RDAF 1993, 225; v. aussi AC 93/312 du 31 janvier 1995). En pareille situation, la municipalité peut donc délivrer un permis de construire subordonné à la condition que des modifications soient apportées au projet. Dans cette hypothèse, elle peut soit soumettre ces seules modifications, lorsqu'elles portent sur des éléments de peu d'importance, à une enquête complémentaire, conformément à l'art. 72b RATC, soit renoncer à toute enquête pour les modifications de minime importance, conformément à l'art. 117 LATC; il a déjà été jugé que cette manière de faire répondait aux principes de la proportionnalité, respectivement de l'économie de la procédure; en revanche, on réservera la voie de l'enquête ordinaire pour les changements plus importants (arrêt AC 93/172, 93/302 du 1er février 1994, publié in RDAF 1995, 287). Or, il n'y a pas lieu de douter que les trois modifications apportées au projet initialement déposé, qui vont d'ailleurs dans le sens des observations formulées par les recourants lors de l'enquête publique, doivent être considérées comme de peu d'importance au sens de l'art. 72b RATC. 2.

Ne subsiste plus, parmi les griefs d'ordre matériel invoqués par les recourants, que celui ayant trait à la constructibilité de la parcelle. Texte de l'article 2.2.1 RPE à l'appui, les recourants soutiennent tout d'abord que, pour pouvoir accueillir deux constructions non contiguës, une parcelle devrait avoir une superficie minimale de 2'600 m², ce qui n'est pas le cas ici. Les recourants prétendent que tel a toujours été la pratique de la municipalité par le passé et que le revirement, dont la décision attaquée est le reflet, s'expliquerait selon eux par la volonté de celle-ci de commercialiser dans un proche avenir la parcelle no 294, qui jouxte au sud celle concernée par la présente procédure et dont elle est propriétaire. Les constructeurs et la municipalité contestent l'interprétation des dispositions réglementaires concernées à laquelle se sont livrés les recourants; pour eux, le projet est au contraire parfaitement réglementaire. Les constructeurs s'en tiennent au texte clair de la disposition réglementaire. Au surplus, la municipalité nie le fait que la décision attaquée serait contraire à sa pratique antérieure, pour la bonne et simple raison que depuis l'entrée en vigueur, le 18 décembre 1985, date de son approbation par le Conseil d'Etat, du RPE nouveau, la question ne s'est jamais posée lors des autorisations précédemment octroyées ou refusées; quant au sort du terrain dont elle est propriétaire, la municipalité récuse le procès d'intention que lui feraient, selon elle, les recourants. a) Les recourants s'en étaient initialement pris au projet, tel qu'il ressortait de l'enquête publique, en tant que la distance réglementaire minimale entre l'implantation de la villa et la limite de la propriété adjacente, à l'ouest, n'était pas respectée. Il est vrai que la prescription minimale de 6 mètres (cf art. 2.2.1 lit. a RPE) n'était pas observée, puisque cette distance était, depuis l'angle nord-ouest de la villa, de 5 mètres. Les doléances des recourants ont cependant été satisfaites, puisque la municipalité a exigé et obtenu des constructeurs que soit mis à l'enquête complémentaire le projet d'implanter la villa à 5,50 m. de la parcelle 292, pour

respecter ainsi les prescriptions réglementaires (v. art. 3.1.2 lit. a RPE). On serait tenté de croire le recours désormais sans objet sur ce point; néanmoins, dans leur opposition formée durant l'enquête complémentaire, les recourants constatent cette fois-ci que la distance entre l'angle sud-est de la villa projetée et la limite de copropriété est inférieure à 6 mètres. Il est vrai qu'ils ne reprennent cet argument dans leur recours que pour appuyer l'interprétation qu'ils font de l'art. 2.2.1 lit. h RPE. aa) Un tel argument relève, comme l'a justement indiqué le conseil de la municipalité, du droit privé. Une propriété par étages dite verticale sera constituée sur la parcelle incriminée; à cet égard, la limite dont parle le conseil des recourants, reproduite à titre indicatif sur le plan des aménagements extérieurs, est purement théorique et le restera. Il faut bien voir que cette limite doit, en réalité, être mise en relation avec les articles 712a al. 1 et 2 ainsi que 712e al.1 CCS, pour définir la part déterminée de l'immeuble sur laquelle est exercé un droit exclusif de jouissance et d'administration (v. Steinauer, *Les droits réels I*, Berne 1990, nos 1125 et 1128). En effet, la part de PPE, est un nombre fractionnaire abstrait, qui exprime arithmétiquement l'étendue des droits d'un propriétaire d'étage sur la chose commune par rapport aux droits des autres propriétaires (cf ATF 116 II 52, consid. 5a; références citées). Par conséquent, les parts de PPE ont la qualité d'un immeuble et, à ce titre, peuvent être inscrites au registre foncier (art. 655 al. 2 ch. 4 CCS). Si la délimitation concrète de cette limite de jouissance au registre foncier doit être représentée dans l'acte constitutif (art. 33b al. 1 ORF), le plan de répartition n'a en revanche pas le caractère d'un plan de limite au sens des articles 668 al. 1 et 3 al. 2 ORF (Steinauer, *op. cit.* no 1151b, références citées), même si, dans la pratique, cette limite de jouissance se traduit en règle générale sur le terrain par la pose d'une clôture ou par une plantation. On se trouve donc bien en présence d'une seule et même parcelle, de sorte que les recourants ne peuvent rien déduire de ce qui précède. bb) Le fractionnement de la parcelle en deux parcelles ayant pour conséquence de rendre au moins l'une d'entre elles inconstructible, vu l'art. 2.2.1 lit. h RPE précité, les recourants voient alors, dans le recours à la constitution d'une propriété par étages sur cet immeuble, un procédé insolite qui trahirait, selon eux, la volonté de détourner un texte de son application. On rappellera que fraude la loi celui qui, en usant d'un moyen qui, en soi, est permis, vise un résultat qui, lui, est prohibé (v. Moor, *Droit administratif I*, Berne 1994, no 5.3.4; références citées). S'agissant d'un recours en matière d'autorisation de construire, ce moyen se confond en réalité avec le reproche fait aux constructeurs et à Renaud Yersin d'excéder les droits à bâtir sur la parcelle no 293. b) Les plans et règlements d'affectation communaux peuvent notamment fixer les prescriptions relatives aux conditions de construction (art. 47 lit. i LATC). Pour être admissible, l'exigence d'une surface minimale par parcelle constructible, comme toute prescription de construction non spécifiquement imposée par le droit fédéral ou le droit cantonal, doit reposer dans la législation communale sur une base légale précise. aa) La règle fixant la surface minimum d'une parcelle constructible a pour but d'éviter le morcellement outrancier du sol (RDAF 1970 p. 147 et 271). Conjuguée au principe de l'ordre non contigu et complétée par les règles sur les distances à respecter entre bâtiments et limites de propriété ou entre bâtiments situés sur une même parcelle, cette prescription permet également d'assurer le dégagement, l'hygiène et l'ensoleillement des habitations (RDAF 1986, p. 326 et 416). Maintenue dans de nombreux règlements communaux, cette règle n'a pourtant plus guère de portée propre. Dans un arrêt AC 93/057 du 21 avril 1994 (consid. 2), le Tribunal administratif a même estimé que, couplée aux règles fixant les coefficients d'occupation et d'utilisation du sol, la règle de la surface minimale n'avait plus guère de rôle à jouer sur la densité des constructions. Certains règlements communaux précisent toutefois que cette

exigence de surface minimale s'entend non seulement par parcelle constructible mais aussi par construction principale. Telle était du reste la teneur de l'art. 16 de l'ancien règlement communal de Cugy qui prohibait toute construction sur une parcelle n'ayant pas une superficie de 1'000 m², à raison d'une villa par 1'000 m². Cette règle vise à éviter la densification trop forte des zones constructibles; elle a pour conséquence de rendre plus lâche le tissu bâti, en préservant de grandes parcelles à la périphérie des localités. Dans l'optique d'un aménagement rationnel du territoire et d'une utilisation optimale du sol, cette règle peut paraître quelque peu contradictoire. Dans sa thèse, Marti (Distances, coefficients et volumétrie des constructions en droit vaudois, Lausanne 1988) a déjà soulevé la question de l'opportunité de telles dispositions réglementaires et s'est demandé si elles n'étaient pas superfétatoires (p. 77). On peut effectivement s'interroger sur l'objectif réel poursuivi par une telle norme, qui va au-delà du but recherché, dans la mesure où, comme en l'espèce, la constructibilité d'une parcelle est également définie par les normes prescrivant des distances minimales à respecter aux limites de construction et par celles limitant l'occupation du sol, qui poursuivent un but identique. Ainsi, l'interdiction de bâtir sur une parcelle n'ayant pas une surface minimale de 1'000 m², 2'000 m², voire 3'000 m² et plus, par villa, comme dans certaines communes (on cite au hasard l'art. 16 du règlement d'Essertines-sur-Rolle, les art. 20 et 30 du règlement de Jouxens-Mézery et l'art. 36 du règlement de Montreux), est une norme dont l'objectif tient davantage de la fiscalité que de l'aménagement rationnel du territoire, la commune cherchant au demeurant à s'assurer la présence, sur son territoire, de contribuables disposant d'un certain revenu ou d'une certaine fortune (v. d'ailleurs dans ce sens, Marti, op. cit., p. 78). bb) S'agissant du contenu de la base légale, on rappelle ici un extrait du prononcé de la CCRC no 2064, dans la cause A. et Ch. D. c/Prangins, du 29 mars 1967: "La parcelle de la recourante est située dans la zone de villas A régie par les articles 12 à 18 RPE. Aux termes de l'article 16 RPE, "toute construction est interdite sur une parcelle n'ayant pas une superficie de 1'000 m² au moins." Prise à la lettre, cette disposition n'est pas dépourvue de sens; elle tend à éviter que de très petites parcelles ne soient constructibles, ce qui est conforme à un objectif important des législations cantonale et communales qui cherchent à empêcher un morcellement outrancier du sol. Mais la municipalité voudrait aller plus loin: elle soutient que l'art. 16 RPE permet d'exiger toujours un minimum de 1'000 m² par construction. Toutefois, cette interprétation n'est pas conciliable avec le texte même de cet article. Si le législateur communal avait vraiment eu l'intention de limiter le nombre de constructions sur une parcelle au multiple de 1'000 m² de sa surface, il aurait dû l'exprimer clairement, conformément au principe suivant lequel toute restriction au droit de propriété doit reposer sur une base légale précise..." (RDAF 1970, 147-148). cc) Dans la présente espèce, la parcelle destinée à recevoir les constructions incriminées est colloquée en zone d'habitation de faible densité (villas), régie par l'art. 2.1.3 RPE, à teneur duquel ce périmètre est destiné, selon la lettre a, "aux maisons individuelles et familiales" ; aussi est-il précisé en seconde phrase que l'habitation collective, notamment, y est interdite. En revanche, les constructions mitoyennes n'y sont pas prohibées; il est toutefois précisé, à la lettre b, que chacune d'elles ne peut abriter qu'un logement. aaa) On s'en tiendra en premier lieu au texte réglementaire. Les prescriptions relatives aux dimensions des constructions sur le territoire communal figurent à l'art. 2.2.1 RPE; il y est précisé, à la lettre h, que la "surface minimale admissible de la parcelle constructible" est, s'agissant de la zone concernée, de 1'300 mètres carrés. De ce qui précède, les recourants déduisent que cette surface doit être multipliée par deux s'agissant d'une parcelle destinée à recevoir deux villas non contiguës; autrement dit, l'art. 2.2.1 lit. h s'entendrait

nécessairement comme la surface minimale pour une seule construction. L'argumentation des recourants paraît, à première vue, séduisante; il est vrai que la zone en question est avant tout destinée à recevoir des maisons individuelles et familiales; à juste titre, ils rappellent que l'habitation collective est prohibée dans ce secteur. Toutefois, les recourants tirent de la définition de la zone des conséquences erronées. On ne peut en effet présumer, en l'absence d'une disposition prescrivant, par bâtiment, une surface minimale constructible à observer, que l'on ne puisse regrouper plusieurs bâtiments, même non contigus, sur une seule et même parcelle. Or, dans le texte même de l'art. 2.2.1 lit. h RPE, l'on ne voit pas que deux logements au plus seraient tolérés par parcelle; par conséquent, il est inexact de soutenir que la surface minimale consacrée par cette disposition s'entend nécessairement comme celle d'une seule et même construction. bbb) Pour reprendre la référence du conseil de la municipalité, la lettre h de l'art. 2.2.1 RPE tend en réalité à éviter que de petites parcelles ne soient constructibles, ce qui, comme l'a rappelé la CCRC, dans le prononcé cité supra et dans celui portant le no 4858 du 2 décembre 1985, dans la cause d. G. c/Saint-Légier-La Chiésaz, est conforme à un objectif important des législations cantonale et communales qui cherchent tout à la fois à empêcher un morcellement excessif du sol et à assurer un dégagement suffisant entre constructions (RDAF 1986, 326). Cela explique qu'aucune dimension minimale ne soit généralement prescrite pour la constructibilité des parcelles sises en zone village; cela se justifie à la fois par la configuration particulière de ces dernières et par la volonté de tirer profit des espaces libres de toute construction dans un secteur où, au contraire d'une zone villas, la contiguïté est de mise. Dans ces conditions, outre le fait que le texte de cette disposition est dénué d'ambiguïté, on comprendrait mal que l'art. 2.2.1 lit. h RPE puisse exiger que, pour pouvoir accueillir deux constructions principales non contiguës, la surface minimale d'une parcelle soit doublée. c) Rien n'autorise par conséquent l'interprétation divergente d'un texte au demeurant clair. aa) Outre le fait qu'elle est, dans ces conditions, superfétatoire, la lecture des rapports de commissions, du préavis municipal et du procès-verbal des débats lors de l'adoption du texte réglementaire ne va pas dans le sens de la thèse des recourants; on constate en effet que ces derniers textes ne contiennent de toute façon aucune référence, contrairement à ce que les recourants ont indiqué, à la limitation du nombre des constructions érigées sur une parcelle. Du procès-verbal des séances du Conseil communal au cours desquelles le nouveau règlement a été adopté, on retient simplement, après l'intervention du conseiller Vaney, que la surface minimale admissible d'une parcelle, pour recevoir des villas individuelles ou des villas jumelées, est de 1'300 mètres carrés pour être constructible; tel que proposé par la municipalité, le texte de l'art. 2.2.1 lit. h du projet de règlement a été adopté par le législatif communal. Dans ces conditions, la production des travaux préparatoires de l'ancien règlement apparaît plus superflue encore, de sorte que le tribunal renonce à poursuivre l'instruction sur ce point. bb) Ainsi, on observe que le texte de l'art. 16 de l'ancien règlement communal n'a en définitive pas été repris dans la nouvelle réglementation. On ne peut, dans ces conditions, qu'être surpris de la position des commissaires qui, à lire le contenu des lettres produites par les recourants, auraient à cette époque interprété la disposition litigieuse comme fixant une restriction à l'implantation des constructions sur une parcelle. Or, la seule norme réglementaire qui a pour but de limiter la densité d'habitation sur chaque parcelle est ici celle de la lettre j relative au COS, qui prescrit un rapport maximal de 1/8 entre la surface bâtie et celle de la parcelle (RDAF 1989, 315; 1975, 211); c'est donc exclusivement à cette dernière qu'il convient de se référer pour constater qu'à cet égard, le projet est parfaitement réglementaire. En effet, le rapport entre la

surface bâtie totale projetée, 214, 70 m² et celle de la parcelle, 2052 m², est de 0,83/8èmes; il est donc inférieur au maximum réglementaire prescrit. d) Au surplus, pour être complet sur cette question, les recourants se plaignent d'un changement de pratique par la municipalité dans l'application de cette disposition; sans le dire de façon expresse, ils exigent de cette dernière, ce faisant, qu'elle observe les règles sur les changements de jurisprudence. aa) Sur ce point, on rappellera que rien n'interdit à une autorité, même s'il y a contradiction, de changer sa pratique pour des motifs pertinents, pour autant qu'elle ne le fasse pas de façon rétroactive, ou qu'elle ait informé les personnes intéressées de son intention, lorsque l'effet du changement entraîne la perte d'un droit (cf. Moor, op. cit., no 5.3.2.2). Par ailleurs, avant même que l'on puisse reprocher à une autorité d'adopter

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