

## **VD\_OMNI AC.2001.0108 vom 31. Oktober 2001**

VD Tribunal cantonal, 2001-10-31, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2001.0108](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2001.0108)

FR: VD\_OMNI AC.2001.0108 du 31 octobre 2001

IT: VD\_OMNI AC.2001.0108 del 31 ottobre 2001

### **Regeste**

ROUGE Anne et Edouard c/DINF/Montagny-près-Yverdon | L'art. 86 RPE, applicable à toutes les zones, prévoit une surface maximale au sol de 60 m<sup>2</sup> pour les dépendances de peu d'importance. Au vu de la jurisprudence du Tribunal administratif rendue en la matière, une telle surface est disproportionnée, de même qu'elle heurte la définition donnée par le nouvel al. 2 de l'art.39 RATC, qui a introduit une relation de proportionnalité entre la dépendance et le bâtiment principal.

### **Erwägungen**

#### **E. 26**

al. 1 LAT), un rapport démontrant leur conformité aux buts et principes de l'aménagement du territoire (art. 1er et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant d'autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement. La jurisprudence du Tribunal administratif a déjà jugé que l'absence de ce rapport n'est pas en soi constitutive d'une violation de la loi qui pourrait conduire à elle seule à l'annulation du plan. La présentation dudit rapport n'est pas une formalité dont l'absence constituerait un vice irrémédiable ; c'est une norme qui définit le contenu minimal du compte-rendu que l'autorité de planification doit adresser à l'autorité cantonale d'approbation (Ruch, Commentaires LAT, art. 26 note 13). Il ne s'agit pas d'une prescription de forme dont la violation pourrait invalider la procédure (AC 98/0059 du 2 juin 2000; voir contra : AC 94/0189 du 12 janvier 1996 selon lequel qu'un tel rapport est obligatoire depuis l'entrée en vigueur de l'OAT mais cet arrêt expose aussitôt après que le département alors intimé n'était pas en mesure de procéder à un examen sérieux des arguments du recourant "faute d'un tel rapport, ou d'éléments dans le dossier permettant d'en tenir lieu"). c) Ces considérations ne sont cependant pas déterminantes, dans le cas d'espèce, dans la mesure où le projet de RPE a été soumis à l'enquête publique et était destiné à l'autorité cantonale compétente pour approuver les plans, le DINF ayant du reste reçu l'avis du SAT selon la note du 21 mars 2000. La question de savoir si l'omission d'un tel rapport est susceptible de remettre en cause la validité même de l'art. 86 RPE, voire même de toutes les dispositions du RPE approuvées séparément le 18 avril 2000 doit ainsi être résolue par la négative. Cette conclusion s'impose également si l'on considère que le chef du DINF a, en tant qu'autorité inférieure de recours, un libre pouvoir d'examen, qui s'étend à l'opportunité, de telle sorte que qu'en l'espèce, le vice de procédure a pu être comblé à satisfaction. De même, l'art. 61 al. 2 LATC, - selon lequel l'approbation du RPE, exception faite de l'art. 86, par le chef du DINF, du 18 avril 2000 a rendu ces dispositions obligatoires - permet de conclure, compte tenu du désistement partiel des recourants intervenu dans la procédure

devant le DINF, que la validité du RPE n'a pas été entravée par l'absence de ce rapport et que c'est à bon droit que la décision attaquée ne porte que sur ledit article ne laissant ouverte que la question de la portée de l'art. 86 RPE (AC 94/0189 du 12 janvier 1996, consid. V.).

d) Il résulte ainsi de la jurisprudence qu'il suffit que le dossier contienne matériellement les éléments nécessaires, quelle qu'en soit la forme. Le tribunal de céans considère qu'en l'espèce, le DINF a valablement approuvé l'ensemble du règlement et que dès lors, seule la question des dépendances au sens de l'art. 86 RPE demeure litigieuse. Force est de conclure que le défaut de ce rapport préalable ne saurait non plus affecter la validité de cette disposition pour des motifs procéduraux. Le moyen tiré de l'absence de rapport 47 OAT étant mal fondé, il y a lieu d'examiner les autres griefs d'ordre formel formulés à l'encontre de la décision dont est recours. e) Les recourants se plaignent en effet de ce que la décision attaquée a été portée à la connaissance du syndic avant d'avoir été notifiée aux parties et que ce dernier en aurait fait état lors de la séance du conseil général du 15 mai 2001, ce que confirment trois pièces littérales versées au dossier et signées par trois membres de ce conseil. Les recourants n'expliquent toutefois pas quelle conséquence ce grief pourrait avoir, in casu, sur la validité de la décision du DINF dont est recours. Il est certain que le fait de renseigner une partie avant les autres sur l'issue d'une procédure serait contraire aux règles de l'équité et au principe de l'égalité des armes entre parties, et par conséquent susceptible d'affecter la décision attaquée d'un vice entraînant son annulabilité. Il en va de même de l'apparente intervention "en procédure" du syndic dans le cadre de la procédure de recours auprès du département, soit avant que la décision d'approbation du 18 avril 2000 soit prise (on se réfère ici aux déterminations du SJIC et du SAT des 28 et 29 août 2001). Enfin, si la modification litigieuse de l'art. 86 RPE découlait - comme le soutiennent les recourants, se heurtant sur ce point à une contestation formelle de la municipalité - de la volonté d'entériner une pratique illégale et de favoriser un constructeur particulier, on serait en présence d'un cas caractérisé de détournement de pouvoir, soit d'un acte accompli par une autorité dans les limites de ses attributions mais pour des motifs étrangers à ceux dont elle doit s'inspirer et en violation de certains droits et principes constitutionnels tels que l'égalité, la protection de la bonne foi et la proportionnalité (v. par exemple RDAF 1985 p. 397 et les références citées). Faute de pouvoir acquérir une conviction sur tous ces points, ce qui nécessiterait encore d'autres mesures d'instruction, le tribunal laissera ouverte ces questions qu'il n'est pas nécessaire de trancher, dans la mesure où le recours doit de toute manière être admis sur le fond. 3.

a) L'art. 39 RATC, dont l'alinéa 2 a été modifié par règlement du 14 mai 2001 entré immédiatement en vigueur, a la teneur suivante (ancien art. 39 RATC) : "A défaut de dispositions communales contraires, les municipalités sont compétentes pour autoriser, après enquête publique, sous réserve de l'article 111 de la loi, dans les espaces réglementaires entre bâtiments ou entre bâtiments et limites de propriétés, la construction de dépendances de peu d'importance, dont l'utilisation est liée à l'occupation du bâtiment principal. Par dépendances de peu d'importance, on entend de petites constructions distinctes du bâtiment principal, sans communication interne avec celui-ci, comportant un rez-de-chaussée et ne dépassant pas trois mètres de hauteur à la corniche, mesurés depuis le terrain naturel, telles que pavillons, réduits de jardin ou garages particuliers pour deux voitures au plus. Ces dépendances ne peuvent en aucun cas servir à l'habitation ou à l'activité professionnelle. Ces règles sont également valables pour d'autres ouvrages que des dépendances proprement dites : murs de soutènement, clôtures, places de stationnement à l'air libre notamment. Ces constructions ne peuvent être autorisées que pour autant qu'elles n'entraînent aucun préjudice pour les voisins. Sont réservées les dispositions

du Code rural et de la loi vaudoise d'introduction du Code civil, ainsi que celles relatives à la prévention des incendies et aux campings et caravanings." L'alinéa 2 nouveau se présente ainsi : " Par dépendances de peu d'importance, on entend des constructions distinctes du bâtiment principal, sans communication interne avec celui-ci et dont le volume est de peu d'importance par rapport à celui du bâtiment principal, telles que pavillons, réduits de jardin ou garages particuliers pour deux voitures au plus. Ces dépendances ne peuvent en aucun cas servir à l'habitation ou à l'activité professionnelle." Le droit cantonal ne définit donc pas, dans la nouvelle version de l'art. 39 al. 2 RATC, la "dépendance de peu d'importance" par référence à une surface maximale au sol, ou à d'autres critères quantitatifs - auparavant mentionnés, une dépendance comportant un rez-de-chaussée et ne devant pas excéder une hauteur définie maximale, comme l'ancienne version le prévoyait -. Bien au contraire, force est de constater que le texte nouveau a introduit un critère d'appréciation variable, puisque le volume d'une dépendance "de peu d'importance" doit désormais se trouver dans une relation de proportionnalité suivant le volume du bâtiment principal. La loi distingue les dépendances proprement dites, par opposition aux autres ouvrages implantés dans les espaces dits réglementaires que l'art. 39 al. 3 RATC assimile aux dépendances, à savoir les places de stationnement à l'air libre, les murs de soutènement ou encore les clôtures (AC 99/0040 du 27 juillet 1999, RPE permettant 36 m<sup>2</sup>). L'alinéa 3 est resté intact, si bien que l'exigence demeure selon laquelle la construction de dépendances de peu d'importance dans les espaces dits réglementaires est tolérée à titre exceptionnel pour autant qu'elle ne crée pas des inconvénients appréciables pour les voisins ou qu'elle soit supportable sans sacrifice excessif de ceux-ci (Droit vaudois de la construction, 2e éd. Lausanne 1994, p. 269, ch. 6 ad. art. 39 RATC).

b) Le litige au fond s'inscrit dans la sphère de compétence des communes, les art. 2 al. 3 LAT et 2 al. 1er LATC imposant à l'Etat de laisser à celles-ci la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. En matière d'aménagement du territoire, les communes jouissent d'un pouvoir d'appréciation suffisamment étendu pour que l'on puisse leur reconnaître une autonomie pour autant que leurs décisions soient compatibles avec les buts de la LAT et de la LATC (voir par exemple l'arrêt AC 99/099 du 18 novembre 1999; ATF 106 Ia 70, JdT 1982 I 552; ATF 104 Ia 139, JdT 1980 I 243). De nature dérogatoire, le régime des dépendances repose sur l'art. 6 al. 2 LATC (v. aussi art. 23 LAT) et, comme la jurisprudence a déjà eu l'occasion de le constater, les restrictions auxquelles l'art. 39 al. 1 RATC soumet les dépendances sont applicables en l'absence de dispositions communales contraires, à titre de droit cantonal supplétif (AC 96/0045 du 16 octobre 1996, in RDAF 1997 I 232 ss; AC 91/198 du 7 septembre 1992).

Lorsque les règlements communaux prévoient des dispositions définissant la dépendance de manière différente, celles-ci prennent le pas sur les dispositions de l'art. 39 RATC, qu'elles soient plus restrictives ou moins restrictives que la réglementation cantonale. Cette dernière reste toutefois applicable à titre de droit cantonal supplétif pour toutes les hypothèses qui ne sont pas prévues par le règlement communal (AC 99/0099 du 18 novembre 1999; AC 91/198 du 7 septembre 1992). De plus, cette disposition est l'une des quelques dispositions dérogatoires de la législation cantonale immédiatement applicables par les municipalités (cf. Didisheim, Modifications de limites et dérogations en droit vaudois: quelques réflexions à propos des articles 83 et 85 LATC, in RDAF 1991, 400 ss, not. 414). La jurisprudence en a déduit que les règles applicables aux dépendances doivent être interprétées de manière restrictive (voir par exemple RDAF 1980, 361) et, déniant à ce régime le caractère de "Kannvorschrift", à savoir que la décision n'est pas laissée à la libre appréciation de la municipalité, le Tribunal administratif a interprété l'art. 39 RATC en ce

sens que la dépendance qui répond aux conditions légales et réglementaires, respectant ainsi les limites imposées, doit être autorisée (voir TA, arrêt AC 96/0045 du 16 octobre 1996 consid. 2a). c) Dans le cas d'espèce, l'art. 86 RPE a la teneur suivante, suite à son adoption par le conseil général en séance du 17 juin 1999 : "La Municipalité est compétente pour autoriser dans les espaces réglementaires entre bâtiments ou entre bâtiments et limites de propriétés voisines la construction de 1 ou plusieurs dépendances de peu d'importance. La surface bâtie supplémentaire ainsi obtenue pour une ou deux dépendances ne peut dépasser 60 m<sup>2</sup>, surface destinée prioritairement au parcage des véhicules. Par dépendances, on entend des garages pour une ou deux voitures, bûchers, pavillons de jardin, etc. Ces constructions ne peuvent en aucun cas servir à l'habitation ou à l'exercice d'une activité professionnelle. La Municipalité peut y autoriser des toits à deux ou à un pan. La hauteur à la corniche est de 2,00 m. au maximum. La hauteur au faîte ne dépassera pas 3,50 m. Pour les garages, des dérogations de hauteur peuvent être accordées. L'art. 96 est applicable." d) Le moyen tiré du contenu du nouvel art. 86 RPE, tant s'agissant du principe de la fixation d'une surface maximale que s'agissant de l'étendue décidée, à savoir de 60 m<sup>2</sup>, consiste à soutenir que la rédaction est contradictoire et qu'elle permettrait de construire plusieurs dépendances de 60 m<sup>2</sup>. La municipalité a contesté pour sa part cette interprétation, exposant que le texte, clair selon elle et principalement applicable aux véhicules automobiles, autorise une ou plusieurs dépendances dont la surface totale peut atteindre 60 m<sup>2</sup> au maximum. La municipalité relève qu'elle a tenu compte de l'évolution des modes de vie, qu'une surface totale de 60 m<sup>2</sup> n'est pas excessive, mais qu'elle permet de satisfaire aux besoins actuels de nombreuses familles qui souhaitent, outre un cabanon de jardin et/ou une piscine, des dépendances pour réduire deux ou plusieurs voitures, des vélos, poussettes, etc. e) Selon le DINF, l'interprétation de cette disposition, certes moins restrictive que les dispositions légales cantonales supplétives, échappe néanmoins à la critique dès lors qu'elle vise en premier lieu le parcage des voitures, qu'il est peu probable qu'un garage puisse être autorisé sur la base de l'art. 86 al. 2 RPE au vu notamment de la surface maximale au sol des dites dépendances, qui ne doivent pas atteindre 60 m<sup>2</sup>. Selon l'autorité cantonale intimée, en définissant les dépendances susceptibles d'être autorisées, l'autorité communale, dont les compétences sont réservées par l'art. 39 al. 2 RATC, n'a pas outrepassé les compétences dévolues par la loi. f) Le Tribunal administratif ne saurait suivre cette opinion et considère au contraire que l'art. 86 RPE, qui est applicable à toutes les zones du RPE, est en contradiction manifeste avec l'art. 39 RATC, duquel il ressort, désormais de manière expresse, qu'une relation de proportionnalité doit être respectée entre le bâtiment principal et la ou les dépendances admissibles. La fixation d'une limite maximale "absolue" quant à la surface au sol des dépendances de peu d'importance est également contraire aux principes dégagés par la jurisprudence, le tribunal de céans n'ayant pas fixé une telle limite unique quant à la dimension au sol, mais ayant toujours tranché les cas concrets au coup par coup en effectuant une appréciation circonstanciée pour décider ou non de la prise en compte du caractère "de peu d'importance", compte tenu des autres conditions légales liées à l'aggravation de l'atteinte et à la protection du voisinage (AC 96/072 du 26 mai 1998 autorisant un bloc de 4 garages; AC 96/0123 du 26 septembre 1996 refusant un garage de 4 places d'une surface de 100 m<sup>2</sup>; AC 01/0025 du 17 mai 2001 refusant une piscine, un cabanon de jardin et un couvert à voitures ; AC 00/0190 du 5 juin 2001 refusant une terrasse de 3,20 m<sup>2</sup> au sol, confirmé par ATF du 24 septembre 2001; RDAF 2000 I p. 257 ; voir encore un arrêt du Tribunal administratif in RDAF 1992 p. 488, refusant à un couvert à voiture de 16,20 mètres sur 5,50 mètres.) g) Il résulte de ce qui précède qu'une surface au

sol prédéfinie de 60 m<sup>2</sup> est totalement disproportionnée à celles qui ont pu être admises, selon l'ensemble des circonstances concrètes et eu égard aux autres conditions posées par l'art. 39 al. 3 RATC. Le tribunal ne peut pas considérer une si grande surface au sol comme compatible avec la loi, le RATC, - dont la récente révision de l'art. 39 al. 2 RATC a supprimé la prise en compte d'un critère métrique commun à tous les cas (hauteur maximale, existence d'un seul niveau) -, les exigences de l'aménagement et les buts poursuivis par la loi. En effet, comme le tribunal de céans a déjà eu l'occasion de le préciser, on ne saurait méconnaître le fait que les espaces réglementaires entre bâtiments et la limite de propriété sont, entre autres objectifs, destinés à protéger les intérêts des voisins (AC 00/0190 du 5 juin 2001 citant l'arrêt AC 98/0125 du 29 mars 1999), bien que la jurisprudence ait donné une portée restrictive à la notion de préjudice pour les voisins au sens de l'art. 39 al. 4 RATC : il suffit en effet que la dépendance projetée n'entraîne pas d'inconvénients appréciables, c'est-à-dire insupportables sans sacrifices excessifs (voir notamment Droit vaudois de la construction, 1994, Payot Lausanne, note 6 ad. art. 39 RATC; voir aussi TA, arrêts AC 96/0125 du 16 avril 1997 et 96/0258 du 21 janvier 1998). Force est de conclure que l'on ne saurait suivre le DINF lorsqu'il considère que la municipalité n'a pas dépassé le cadre de son autonomie en fixant une surface maximale de 60 m<sup>2</sup> pour les dépendances dites "de peu d'importance" au sens de l'art. 39 RATC, une telle surface étant, sauf rares exceptions, disproportionnée eu égard au bâtiment principal et aux nuisances engendrées pour les voisins. De ce point de vue, cette limite pourrait conduire à ce que des décisions soient prises, de manière répétées, alors même qu'elles se trouveraient en contradiction avec la loi et la réglementation en vigueur. Le Tribunal administratif décide en conséquence d'annuler la décision entreprise en tant qu'elle rejette le recours des époux Rouge et approuve l'art. 86 RPE de la Commune de Montagny-près-Yverdon.

4. Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours. Conformément à l'art. 55 al. 1 LJPA, les frais et dépens sont en principe supportés par la ou les parties qui succombent. L'art. 55 al. 2 LJPA prévoit en outre que le tribunal peut mettre un émolument à la charge des communes et leur allouer des dépens. Vu l'issue du pourvoi, l'émolument de justice, arrêté à 2'500 francs, est mis à la charge de la Commune de Montagny-près-Yverdon, de même que les dépens, arrêtés à 1'500 francs, auxquels les recourants ont droit.

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