

VD_OMNI AC.2001.0161 vom 7. Februar 2002

VD Tribunal cantonal, 2002-02-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2001.0161

FR: VD_OMNI AC.2001.0161 du 7 février 2002

IT: VD_OMNI AC.2001.0161 del 7 febbraio 2002

Regeste

TAVEL Claude c/Lonay | Dans la réglementation de Lonay (qui prévoit une règle de surface minimum de parcelle et un CUS), l'objectif poursuivi consiste à limiter le nombre des constructions et des logements; la transformation d'un balcon en véranda habitable ne constitue donc pas une aggravation de l'atteinte à la réglementation au sens de l'art. 80 al. 2 LATC.

Erwägungen

E. 1

consid. 3 p. 8). Comme le Tribunal fédéral l'a rappelé dans ce dernier arrêt, la tenue systématique d'audiences ne ferait que retarder inutilement le cours de la justice. La Commission européenne des droits de l'homme a confirmé à plusieurs reprises que, aux conditions précitées, la renonciation à des débats publics ne constituait pas une violation du principe de la publicité des débats au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH. Dans une décision du 27 octobre 1998 CISE HOLDING SA et autres c/Suisse, la commission a ainsi considéré que la tenue d'une audience ne correspondait pas à une nécessité si les faits étaient clairs et que les questions à trancher revêtaient un caractère purement juridique. Elle a relevé que les arguments de droit se prêtent souvent mieux à une présentation écrite que verbale et estimé que, dans de pareilles circonstances, la perte de temps ou l'imposition d'une charge supplémentaire aux tribunaux ne se justifiait pas (JAAC 63.105). Par ailleurs, dans une affaire MEVENA SA c/Suisse du 29 juin 1999, la Cour européenne des droits de l'homme a rejeté une demande d'inspection locale dans le cadre d'une procédure d'expropriation, estimant qu'une telle inspection était dépourvue d'utilité dans le cas d'espèce (JAAC 64.137). b) Le présent litige est de nature purement technique et juridique. Une inspection locale n'est pas susceptible d'apporter de nouveaux éléments à ceux figurant déjà au dossier: l'ampleur des travaux envisagés ressort des croquis; la photographie versée au dossier permet de visualiser la construction existante et de déterminer l'effet qu'aurait le projet au cas où il serait admis. Il découle de ce qui précède qu'une audience avec vision des lieux est superflue; cette conclusion s'impose d'autant plus que le pourvoi doit être accueilli dans son principe. 3.

Les recourants font valoir que les travaux envisagés leur permettraient tout au plus d'augmenter de quelque 9 m² la surface de leur logement, sans empiéter sur la surface du sol. S'agissant de travaux de peu d'importance, ils devraient être autorisés à les réaliser dès lors que leur immeuble a été édifié bien avant la modification réglementaire. a) A l'époque où elle a été construite, l'habitation dans laquelle vivent les recourants était conforme aux dispositions du règlement sur le plan d'extension et la police des constructions de la Commune de Lonay. Aucune disposition n'instituait une surface minimale des parcelles constructibles. Au surplus, la surface bâtie se situait en deçà de la limite posée par l'art. 18 du règlement alors en vigueur. En revanche, la nouvelle

réglementation en vigueur depuis le 10 avril 2001 prévoit que la surface d'une parcelle est au minimum de 900 m² pour une construction comprenant un logement (art. 29 PGA). En l'espèce, la parcelle du recourant, qui comprend à tout le moins un logement, a une surface (501 m²) nettement inférieure à la limite posée. Dès lors, force est de constater que cet immeuble n'est plus réglementaire depuis cette date. b) Construit avant l'entrée en vigueur du PGA, le bâtiment litigieux bénéficie cependant d'une situation acquise méritant protection. Déduite de la garantie de la propriété (art. 22 ter aCst, désormais art. 26 Cst) et du principe de la non-rétroactivité des lois, cette protection implique que, sous réserve de garanties plus étendues que les cantons sont libres d'assurer tout en respectant les exigences majeures de l'aménagement du territoire, de nouvelles dispositions restrictives ne peuvent être appliquées à des constructions autorisées selon l'ancien droit que si un intérêt public important l'exige et si le principe de la proportionnalité est respecté (RO 113 I a 119 et références = JdT 1989 I 464). En droit vaudois, cette question est réglée par les art. 80 (bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir) et 82 LATC (bâtiments frappés d'une limite des constructions). L'art. 80 LATC autorise l'entretien et la réparation des bâtiments existants non conformes aux règles de la zone (al. 1), ainsi que leur transformation dans les limites des volumes existants ou leur agrandissement, pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte sensible au développement, au caractère ou à la destination de la zone et que les travaux n'aggravent pas l'atteinte à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui en résultent pour le voisinage (al. 2). Les bâtiments en ruine ou inutilisables qui ne correspondent pas aux règles de la zone mentionnée à l'alinéa 1 ne peuvent être reconstruits, sous réserve des cas de destruction accidentelle totale datant de moins de cinq ans; la reconstruction peut alors être autorisée dans le gabarit initial, dans la mesure où un volume comparable ne peut être édifié sur la parcelle selon les règles de la zone (al. 3). En d'autres termes, l'art. 80 LATC ne peut profiter qu'aux bâtiments dont l'irrégularité est due à un changement postérieur de la réglementation, non à ceux d'emblée non réglementaires (RDAF 1992 p. 229). En tout état de cause, l'immeuble litigieux entre dans le champ d'application de la règle précitée. 4.

Il convient maintenant de se demander si les travaux envisagés peuvent être réalisés au regard des conditions posées par l'art. 80 LATC. a) Dans leur acte de recours, les recourants qualifient la réalisation envisagée de travaux de transformation. Devant l'autorité intimée, ils ont également fait allusion à des travaux de transformation, quand bien même ils admettaient que le but était d'agrandir la surface de leur salon. aa) La transformation au sens de l'art. 80 al. 2 LATC est l'opération tendant à modifier la répartition interne des volumes construits ou l'affectation de tout ou partie de ces volumes sans accroissement extérieur et sans que, en elle-même, l'affectation de nouveaux locaux soit contraire au règlement (RDAF 1978 p. 120; 1978 p. 403; 1981, p. 118). Constitue un agrandissement toute augmentation du volume extérieur de la construction ou toute adjonction d'éléments extérieurs tels un balcon (RDAF 1977 p. 46; 1978 p. 120; 1978 p. 403). Doit être qualifiée d'agrandissement l'adjonction au bâtiment existant d'un élément nouveau tel qu'un balcon et l'augmentation de la hauteur d'un alignement de toitures (RDAF 1968 p. 44; 211). En l'espèce, cette distinction n'a aucune portée dès lors que l'art. 80 al. 2 LATC soumet les travaux de transformation et ceux d'agrandissement au même régime juridique (voir R. Didisheim, Le statut des ouvrages non réglementaires en droit vaudois, particulièrement dans les zones à bâtir, in RDAF 1987 p. 389, 395). bb) Selon la jurisprudence, peuvent être qualifiés de balcons les éléments d'architecture accolés d'un seul côté à la façade, formant une saillie usuellement limitée à partir de celle-ci, ouverts latéralement et non recouverts par les dalles ou les niveaux

supérieurs de la construction, ni reliés verticalement à d'autres saillies (RDAF 1975 p. 62, 63; voir également Droit vaudois de la construction, Payot Lausanne, 1994, p. 357; Marti, Distances, Coefficients et volumétrie des constructions en droit vaudois, Lausanne 1988, p. 93). A défaut de dispositions expresses contraires des règlements communaux, les balcons ne sont pas pris en considération dans le calcul de la surface bâtie lorsqu'ils constituent des ouvrages en saillie, accolés à la façade, de largeur restreinte, ouverts latéralement, non recouverts par des niveaux supérieurs du bâtiment (étages, toiture) ni compris dans le gabarit de la construction (RDAF 1975 p. 214; Marti, op. cit., pp. 90-92). En l'espèce, la réglementation communale ne contient aucune disposition dérogeant au régime général; l'art. 109 du règlement communal prévoit en effet que la surface bâtie est calculée sur la projection horizontale des niveaux constituant une emprise maximum, à l'exclusion des balcons notamment. En revanche, doit être considéré comme terrasse couverte l'élément architectural déterminé en dehors du logement proprement dit, abrité, destiné au séjour, et constituant à ce titre, et généralement aussi par ses dimensions, une véritable pièce extérieure (RDAF 1977 p. 188; Marti, op. cit., p. 93). De même, doivent être considérés comme des avant-corps les balcons fermés latéralement et entièrement couverts ou dont la saillie dépasse la dimension des balcons typiques (RDAF 1975 p. 62, 63; Marti, op. cit. p. 93 et la jurisprudence citée). A défaut de réglementation expresse contraire, comme dans le cas particulier, les avant-corps doivent être pris en compte pour le calcul de la surface bâtie (RDAF 1975 p. 62, 63; 1975 p. 208, 209). cc) En l'espèce, comme les recourants l'admettent eux mêmes, les travaux envisagés auraient pour conséquence un agrandissement de la surface habitée de leur immeuble. En l'état, le balcon dont ils disposent ne saurait être compté dans le calcul de la surface habitable. En effet, cet ouvrage n'est pas inscrit dans le gabarit du bâtiment; il forme une saillie entièrement ouverte; sa largeur n'excède manifestement pas les limites posées par la jurisprudence (voir Droit vaudois de la construction, Payot Lausanne, 1994, p. 357). En revanche, ainsi qu'en attestent les croquis produits par les recourants, la pose d'une véranda impliquerait la fermeture de cette surface, aussi bien latéralement que dans toute sa longueur. Elle devra dès lors être incluse dans la surface habitable, ce que les recourants paraissent admettre lorsqu'ils allèguent que les travaux auraient pour conséquence une augmentation de la surface de leur salon. b) Il convient maintenant de se demander si les travaux envisagés par les recourants pourraient être réalisés sur la base du régime d'exception institué par l'art. 80 al. 2 LATC. aa) La transformation et l'agrandissement d'un bâtiment non conforme aux règles de la zone à bâtir ne peuvent être autorisés que dans les limites de l'art. 80 al. 2 LATC, c'est-à-dire notamment qu'ils "ne doivent pas aggraver l'atteinte à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui en résultent pour le voisinage". Or, selon une jurisprudence constante de l'ancienne Commission cantonale de recours en matière de constructions, confirmée par le Tribunal administratif, la création de volumes supplémentaires dans un espace où la construction est proscrite doit être considérée comme une aggravation de l'atteinte à la réglementation (arrêts TA AC 98/0098 du 30 novembre 1999 et la jurisprudence citée; AC 000/0149 du 6 juin 2001). Toute augmentation du volume extérieur d'un bâtiment constitue un agrandissement prohibé (RDAF 1977 p. 46, 47). Contrairement à ce qu'une interprétation littérale pourrait laisser entendre, l'art. 80 al. 2 LATC n'institue pas un régime de faveur pour les modifications de bâtiments non réglementaires, en rendant admissible une atteinte à la réglementation à condition qu'elle ne soit pas "sensible". Par exemple, l'agrandissement d'une construction non conforme à la destination de la zone ne doit pas être admis, au motif que l'atteinte n'est pas sensible. A l'instar de n'importe quel travail de construction, la

transformation et l'agrandissement d'un bâtiment existant ne sont admissibles que s'ils sont rigoureusement conformes aux prescriptions en vigueur; tout projet de modification comportant, peu ou prou, une violation de la réglementation doit être proscrit (v. R. Didisheim, Le statut des ouvrages non réglementaires en droit vaudois, in RDAF 1987 p. 389, 395). C'est à cette seule condition que l'on examinera, dans un deuxième temps, si les travaux sont de nature à aggraver l'atteinte existante à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui en résultent pour le voisinage. Dès lors, à supposer même que le projet puisse être considéré comme un agrandissement admissible du bâtiment existant, il ne doit pas avoir pour effet de créer une nouvelle atteinte à la réglementation (RDAF 1992 p. 482).

bb) Pour déterminer si l'on se trouve en présence d'une aggravation de l'atteinte à la réglementation, la jurisprudence suggère de rechercher le but que poursuit la norme transgressée. La règle fixant la surface minimale d'une parcelle constructible a pour but d'éviter le morcellement outrancier du sol (RDAF 1970 p. 147 et 271; arrêt TA AC 93/057 du 21 avril 1994). 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; Marti, op. cit., p. 77 ss). Mais surtout, en l'absence de normes fixant le coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol, elle constitue le moyen de limiter le développement quantitatif d'une zone à bâtir en fonction des objectifs d'aménagement du territoire fixés au moment de la planification. En effet, au travers d'une telle réglementation appliquée à un périmètre déterminé, le législateur définit le nombre maximum de parcelles constructibles qui pourront être créées. La détermination d'une surface minimum est ainsi étroitement liée à celle de l'étendue de la zone à laquelle elle devra s'appliquer (TA, arrêt AC 91/249 du 11 mai 1993; AC 93/057 cité). Ce système contribue également à une meilleure homogénéité du tissu construit ou à bâtir (Marti, op. cit., p. 78). Il n'en va pas différemment lorsque la réglementation applicable conjugue l'exigence d'une surface minimale et un coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol. Certes dans cette hypothèse la surface minimale n'a plus guère de rôle à jouer sur la densité des constructions. Elle continue toutefois d'influencer certaines caractéristiques de l'occupation du sol, en prévenant la multiplication de petites constructions sur des parcelles exiguës.

cc) Il convient encore d'examiner la portée des deux arrêts cités dans l'avis de droit produit par l'autorité intimée et leur incidence éventuelle sur la présente cause. D'après la décision rendue par la Commission cantonale de recours en matière de constructions le 24 juin 1986 (prononcé CCRC no 5314 publié in RDAF 1987 p. 447, 448), l'aggravation de l'atteinte a été jugée acceptable, dès lors que l'indice d'occupation du sol maximum n'était pas atteint par les travaux incriminés. Dans un arrêt du 27 avril 1992 (AC 91/0208), le Tribunal administratif a confirmé cette solution. On constate cependant qu'aucun de ces deux précédents n'expliquent les raisons pour lesquelles les travaux réalisés ne constituaient pas une aggravation de l'atteinte aux dispositions régissant la surface minimum des parcelles. En substance, l'un et l'autre de ces arrêts retiennent que l'agrandissement projeté respecte le coefficient d'occupation respectivement d'utilisation du sol, ce qu'ils jugent suffisant; en d'autres termes, ils n'attachent aucune conséquence au fait que le bâtiment existant soit implanté sur une parcelle dont la surface minimale est insuffisante. Cependant, un autre arrêt du Tribunal administratif (AC 7462, du 13 mai 1992, cons. 3b/bb) laissait entendre que tout agrandissement d'un bâtiment existant sur une parcelle n'atteignant pas la surface minimum, à tout le moins s'il implique une emprise au sol supplémentaire (comprise comme une augmentation de la surface construite, au sens des

dispositions sur le coefficient d'occupation du sol), doit être qualifié d'aggravation de l'atteinte à la règle précitée. Il relevait en effet que " les travaux projetés, strictement intérieurs, n'entraîneraient aucune aggravation de l'atteinte à cette règle "; a contrario, il paraissait indiquer que des travaux extérieurs seraient constitutifs d'une telle aggravation de l'atteinte à la règle de la surface minimum. Un prononcé de la CCRC (no 6792, du 19 décembre 1990; RDAF 1991, 98) allait expressément dans ce sens (au demeurant, c'est sans doute à cet arrêt que se réfère l'avis de droit précité, même s'il cite un prononcé du 9 octobre 1990, lui aussi publié à la RDAF 1991, 98). aaa) On déduit généralement de la règle relative à la surface minimale d'une parcelle que le bien-fonds qui n'atteint pas cette superficie est inconstructible. Par voie de corollaire, on serait tenté de retenir que le bâtiment qui est implanté sur une telle parcelle ne peut pas être agrandi, car cela reviendrait à aggraver la violation de son caractère inconstructible. Pour séduisant qu'il soit, le tribunal ne saurait se rallier à un tel raisonnement, trop proche d'une interprétation - en apparence - littérale de cette règle. En effet, il convient de ne pas perdre de vue que les restrictions apportées au droit de propriété doivent reposer sur un intérêt public (notion qui doit bien évidemment être comprise assez largement). Il est dès lors important, malgré les difficultés de cette opération, de rechercher le but d'intérêt public poursuivi par la règle de surface minimum, puis de vérifier, dans le cadre de l'application de l'art. 80 al. 2 LATC, si les travaux de transformation ou d'agrandissement emportent avec eux une aggravation de l'atteinte à cette règle au regard de l'intérêt public qu'elle poursuit (en cela, il s'agit d'une confirmation de la jurisprudence fondée sur l'art. 80 al. 2 LATC). bbb) Les rappels de jurisprudence évoqués ci-dessus montrent qu'il est difficile de cerner l'objectif exact poursuivi par la règle de surface minimum. Cela étant, il est prudent de restreindre l'examen au cas précis de la réglementation communale en cause. Les règles de surface minimale peuvent en effet poursuivre des objectifs de nature très disparate; ainsi, dans certains cas, une telle règle peut viser essentiellement un objectif fiscal (tel est le cas, lorsque la surface minimum de parcelle est fixée à 2'000, voire 3'000 m² pour être constructible). De même, une telle règle poursuit des buts très différents, selon qu'elle est ou non accompagnée d'une règle de densité (coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol); dans une telle hypothèse, la règle de surface minimum ne tend plus à limiter la densité des constructions. Enfin, on peut distinguer selon que la règle en question fixe un simple seuil, au-delà duquel le propriétaire intéressé peut réaliser une ou plusieurs constructions, sous réserve bien évidemment du respect des règles de densité (pour des exemples d'une réglementation de ce type : v. TA, arrêt du 23 octobre 1996, AC 95/0097 et RDAF 1970, 147); dans d'autres cas, la règle tend à fixer une surface minimum par unité de construction. ccc) On se limitera dès lors, dans les considérations qui suivent, à examiner la règle figurant à l'art. 29 RPGA, compris dans son contexte; cette disposition correspond d'ailleurs à la dernière hypothèse évoquée ci-dessus (soit celle d'une règle exigeant une surface minimale de 900 m², par unité de construction, comprenant au maximum un logement). Une telle disposition a pour vocation essentielle de limiter le nombre de constructions (et de logements) à réaliser sur les surfaces encore libres de la zone en question; il s'agit donc essentiellement de permettre à l'autorité locale de maîtriser l'évolution des constructions dans le secteur. En revanche, la problématique de la densité est entièrement saisie par l'adoption du coefficient d'utilisation du sol résultant de l'art. 30 RPGA. Il découle des buts assignés à l'art. 29 RPGA que la réalisation de volumes supplémentaires, dans une construction implantée sur une parcelle d'une surface insuffisante, cela en vue de créer une unité d'habitation supplémentaire ou un logement là où il n'en existait pas (par exemple : transformation d'un garage en habitation), constitue

clairement un exemple d'aggravation de l'atteinte à la réglementation. En revanche, lorsque les travaux envisagés entraînent uniquement une augmentation du volume construit - étant admis que cette augmentation reste dans les limites prescrites par l'art. 30 RPGA -, on ne saurait y voir déjà une aggravation de l'atteinte à l'art. 29 RPGA, conduisant à la condamnation du projet en application de l'art. 80 al. 2 LATC. En d'autres termes, la décision attaquée procède d'une interprétation erronée de l'art. 29 RPGA et, en particulier, d'une méconnaissance des objectifs poursuivis par cette disposition. Le refus municipal doit ainsi être annulé, le dossier de la cause devant être renvoyé à l'autorité intimée pour nouvelle décision, cas échéant après enquête publique; dans ce cadre, il lui appartiendra de vérifier que la règle de l'art. 30 RPGA est bien respectée par le projet, ce qui paraît plausible. 5. Les considérants qui précèdent conduisent ainsi à l'admission du recours. Vu l'issue du pourvoi, les frais de la cause seront mis à la charge de la Commune de Lonay, qui succombe, cette dernière n'ayant au surplus pas droit à l'allocation de dépens (art. 55 LJPA).

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