

VD_OMNI AC.2004.0268 vom 19. Mai 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-05-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2004.0268

FR: VD_OMNI AC.2004.0268 du 19 mai 2006

IT: VD_OMNI AC.2004.0268 del 19 maggio 2006

Regeste

Oreiller/MUNICIPALITE D'ORBE, Hoirie Charles, BADAN, PRADERVAND, PERRIER, RANDIN, SOKOLINSKI, SCHULZ, | Art. 21 du règlement sur le plan général d'affectation et sur les constructions permettant de déroger à la règle de l'implantation parallèle à la limite des constructions. Recours du constructeur admis dès lors que la commune a refusé de déroger à la règle sans procéder à une pesée de tous les intérêts en présence.

Erwägungen

E. 1

Le recourant fait valoir que les opposants ne peuvent faire valoir leurs griefs au stade de l'autorisation préalable d'implantation. Le constructeur a requis, conformément à l'article 119 LATC, une autorisation préalable d'implantation. Conformément à la jurisprudence du Tribunal administratif, l'autorisation préalable d'implantation règle en principe non seulement la question de l'implantation proprement dite mais aussi celle du volume, de la hauteur, voire de l'affectation de l'ouvrage projeté. Dans la mesure où l'autorisation d'implantation couvre les éléments soumis à l'enquête publique préalable (art. 119 al. 3 LATC), cela a pour conséquence que les opposants doivent formuler leurs griefs à l'encontre du projet à ce stade, la décision municipale portant définitivement sur le principe de la construction, la position de l'ouvrage, sa masse, la forme globale de sa toiture, soit le gabarit d'ensemble du bâtiment (RDAF 1979 p. 362; AC.1999.0018 du 19 juillet 1999; Robert Zimmermann, le Tribunal fédéral et l'autorisation préalable de construire, RDAF 1986, p. 281). L'esthétique peut être invoquée à ce stade également (AC.2000.0141 du 21 novembre 2001). Le moyen du recourant doit ainsi être rejeté.

E. 2

La parcelle litigieuse est colloquée en zone d'habitation collective. Selon l'article 19 RPAC, la zone d'habitation collective est destinée à l'habitation collective (al. 1^{er}); des villas conformes aux prescriptions réglementaires de la zone "villas" peuvent y être autorisées, ainsi que des établissements artisanaux ou commerciaux, pour autant qu'ils ne portent pas préjudice à l'habitation et ne compromettent pas le caractère du quartier (al. 2). Ainsi, le constructeur a le choix d'ériger sur cette parcelle soit des habitations collectives, soit des villas, en respectant les dispositions relatives à chacune de ces zones. Sur les parcelles des opposants, qui sont également colloquées en zone d'habitation collective, sont édifiées des villas qui ont été construites dans les années 1920-1930, soit des décennies avant l'adoption du plan d'affectation de la Commune d'Orbe. Les opposants craignent de voir le quartier défiguré par des constructions trop massives. Leur souhait de voir des constructions plus petites, voire des villas érigées pour respecter le caractère résidentiel du quartier ne peut être imposé au recourant au vu de la teneur de l'article 19 RPAC. En fait, ils remettent en cause

le plan d'affectation de la commune et le zonage de leurs propres parcelles et de la parcelle 2'632, griefs qui sont irrecevables au niveau du permis d'implantation et qui devaient être invoqués lors de l'adoption du plan.

E. 3

La demande de permis mentionne la construction de 6 villas contiguës et de 3 villas contiguës. Cette appellation prête à confusion. Le projet prévoit la construction de deux blocs. Le premier de 38,10 mètres de long et 11,5 mètres de large présente un léger décrochement en son milieu (lot A-B). Il comprend 6 "villas contiguës". Le second bloc (lot C) de 20,10 mètres de long et 11,50 mètres de large abrite 3 "villas contiguës" (lot C). Le projet ne respecte pas les règles relatives à la zone de villas (art. 28 al. 1^{er} RPAC ou 30 al. 1^{er} RPAC notamment). Il convient donc de déterminer s'il est conforme aux dispositions sur la zone d'habitation collective et s'il consiste en deux bâtiments ou neuf bâtiments accolés. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif relative à l'ordre non contigu, dans la mesure où le règlement communal autorise un bâtiment unique, de même volume que celui représenté par plusieurs constructions accolées, rien ne s'oppose à la construction d'un ensemble d'éléments comptant pour une unité pour le calcul des règles sur les distances à respecter jusqu'à la limite de propriété voisine ou entre bâtiments sur une même parcelle. Peu importe que ces éléments constituent des entités distinctes ou qu'au contraire ils soient dans une relation d'interdépendance, dès lors qu'ils forment un tout homogène. La question consiste ainsi à déterminer si ces divers éléments accolés constituent un seul ou plusieurs bâtiments : elle est à résoudre au vu de l'ensemble des caractéristiques du projet, tant intérieures qu'extérieures. L'apparence extérieure joue un certain rôle, mais elle n'est pas décisive, dans la mesure où d'autres éléments tels que la destination future des constructions en cause et leur liaison fonctionnelle, les dimensions des constructions litigieuses, leur surface de plancher, leur conception architecturale et les matériaux des revêtements extérieurs doivent également être pris en considération; à cela s'ajoute que les objectifs de la planification communale, particulièrement dans la zone concernée, peuvent conduire à une pondération de ces différents critères (RDAF 1993 p. 195). En l'espèce, le règlement ne comporte pas de définition de l'habitation collective. Le souci de densification du territoire n'est pas prédominant dans la mesure où le règlement permet aussi la construction de villas. Dans son mémoire et à l'audience, l'autorité intimée n'a pas reproché au recourant le fait que son choix architectural a pour effet une faible densification du territoire. Elle a même affirmé qu'elle critiquait l'implantation du bloc A-B et non ses caractéristiques. Le projet, depuis l'extérieur, se présente clairement comme deux bâtiments, le premier comportant six unités et le second trois unités. Dans le cas particulier sont communs les places de parc et les accès; les aménagements extérieurs ne sont pas encore précisés, mais une place de jeux doit être édifiée (art. 27 bis al. 1^{er} RPAC). Les opposants discernent également deux blocs. L'effet de masse produit par le volume le plus grand est ainsi atténué par sa décomposition en six parts. Il est ainsi plus à même de s'intégrer dans une zone certes affectée en zone d'habitation collective, mais où des villas sont pour l'essentiel construites. Dans ces circonstances, il convient d'admettre que le choix architectural du constructeur est conforme au règlement. Au surplus, les dimensions des bâtiments, la superficie construite et le nombre d'étages sont conformes aux articles 19 et suivants RPAC. En particulier, il n'est pas tenu compte des places de stationnement dans le calcul de la surface bâtie, selon la jurisprudence relative à l'article 23 al. 3 RPAC (AC.1999.0018 du 19 juillet 1999). Les griefs des opposants relatifs aux volumes des constructions doivent en conséquence être rejetés.

E. 4

L'article 20 al. 3 RPAC dispose : Les parcelles de terrain dont la superficie est supérieure à 3'000 m² doivent faire l'objet, avant toute demande de permis de construire, d'un plan d'ensemble admis par la Municipalité. En cas de désaccord, la Municipalité peut exiger avant toute autorisation de bâtir, l'établissement d'un plan de quartier (al. 3)." En l'espèce, la surface de la parcelle 2'632 est de 3'380 m². La municipalité n'a pas exigé l'établissement d'un plan de quartier alors même qu'elle avait la faculté de le faire, préférant que le constructeur requière une autorisation préalable d'implantation. On ne saurait en conséquence lui reprocher d'avoir suivi cette procédure.

E. 5

Est litigieuse l'implantation des constructions et en particulier celle constituée du bâtiment des six "villas accolées", soit l'interprétation de l'article 21 RPAC dont le contenu est le suivant : "Les constructions peuvent être implantées sur la limite des constructions ou en retrait de celle-ci (al. 1^{er}). Sauf nécessité d'orientation ou d'esthétique, l'implantation est parallèle à la limite des constructions (al. 2). A défaut de plan fixant la limite des constructions, les constructions seront implantées, en principe, parallèlement aux courbes de niveau. (al. 3)." Le recourant soutient que l'alinéa 1^{er} de cette disposition n'impose pas que l'implantation doive être parallèle à la route alors que l'autorité intimée considère qu'aucune nécessité d'orientation ou d'esthétique ne permet de déroger à l'implantation du bâtiment le long de la route de Valeyres. a) La loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, de l'esprit de la règle, des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur tel qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique). En l'espèce, l'autorité intimée a exposé avec conviction que l'alinéa 3 de cet article n'est applicable que lorsqu'une parcelle est enclavée et qu'elle n'est ainsi pas bordée par une route. En effet, la commune d'Orbe n'a pas établi de plan des limites de constructions, de sorte que l'alinéa 2 ne serait jamais applicable si l'on suivait les dires du recourant. C'est donc l'article 36 de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes (LR; RSV 725.01) qui définit la distance minimale des limites de constructions calculée par rapport à l'axe de la chaussée, délimitée par les voies de circulations principales, soit en l'espèce 10 mètres depuis l'axe de la route de Valeyres (al. 1^{er} litt. b 10 m. à l'intérieur des localités pour les routes communales de 1^{re} classe et al. 2). L'interprétation du recourant est ainsi contraire à cet article. Enfin, le souci de l'autorité intimée que les immeubles d'habitation collective entourent les voies d'accès pour constituer, des rues doublé de l'interdiction de l'ordre contigu entre bâtiments situés sur une même parcelle, forme un tout cohérent. b) L'autorité intimée soutient qu'en l'espèce aucune nécessité d'orientation ou d'esthétique ne permet de déroger à la règle générale de l'art. 21 al. 1^{er} RPAC imposant une implantation parallèle à la limite des constructions. Le principe de l'autonomie communale découle de l'art. 139 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 qui prévoit notamment que les communes disposent d'autonomie en particulier dans l'aménagement local du territoire. En matière d'aménagement du territoire, les art. 2 al. 1, 17a, 43 ss et 64 ss de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) précisent l'étendue de l'autonomie communale. Il y a

autonomie lorsque la commune est libre de faire des choix, sous sa propre responsabilité et en fonction d'options qu'elle définit elle-même (Auer, Malinverni, Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Berne 2000, p. 93 n°267). En outre, lorsqu'il y a disposition dérogatoire impliquant l'existence d'un pouvoir d'appréciation comme en l'espèce, l'autorité de recours est fondée, en cas de refus de dérogation, à ne sanctionner qu'un abus ou un excès dans l'exercice par la municipalité de son pouvoir d'appréciation (RDAF 1997 I 232). Commet un excès de son pouvoir positif d'appréciation l'autorité qui sort du cadre de sa liberté d'appréciation en usant d'une faculté qui ne lui appartient pas, par exemple en optant pour une solution différente de celles qui s'offrent à elle; on peut également ajouter l'hypothèse d'un excès de pouvoir négatif visant le cas de l'autorité, qui au lieu d'utiliser sa liberté d'appréciation, se considère comme liée. L'abus de pouvoir vise deux cas : l'expression est tout d'abord synonyme de détournement de pouvoir (on désigne ainsi l'acte accompli par l'autorité dans les limites de ses attributions, mais pour des motifs étrangers à ceux dont elle doit s'inspirer); mais elle peut également être comprise plus largement, soit dans le sens d'un comportement arbitraire ou recouvrant une violation manifeste de certains droits et principes constitutionnels (voir notamment A. Grisel, Traité de droit administratif, 1984, vol. I, p. 333). En l'espèce, la motivation de la décision entreprise est ténue, voire inexistante. L'autorité intimée n'expose pas pour quels motifs elle ne prend pas en compte les caractéristiques particulières de la parcelle litigieuse et elle ne procède pas à une pesée de tous les intérêts en présence. Elle s'est bornée à expliquer en audience que son intérêt à créer une rue par un alignement des bâtiments l'emporte sur l'intérêt des futurs habitants à bénéficier d'une orientation plus favorable au sud. Toutefois, les bâtiments sis sur les parcelles juste au nord du projet (nos 729 et 728) ne respectent pas l'alignement le long de la route de Valeyres. A l'ouest de cette route, en direction du giratoire, les constructions ne sont pas érigées sur son axe. En particulier l'immeuble qui abrite le centre commercial ne suit pas l'alignement. En revanche, plus à l'ouest, un immeuble récent, de même type que celui projeté, respecte l'alignement. Le carrefour ne présente ainsi aucune cohérence du point de vue de l'implantation des immeubles. La route de Valeyres au nord et au sud du giratoire ne présente également aucune cohérence. Ainsi, l'implantation du lot A-B le long de la route de Valeyres ne pourrait créer à lui seul une impression de rue ou d'entrée dans la localité. L'intérêt public défendu par l'autorité intimée d'imposer une implantation du lot A-B paraît dans ces circonstances faible d'autant plus que, comme elle l'a exposé en audience, un seul projet récent, situé près de l'église au sud, a été construit parallèlement à l'alignement de la route et que les autres bâtiments récemment édifiés, tel le centre commercial précité, sont régis par des plans de quartier qui dérogent au règlement communal. En outre, la parcelle est découpée selon une forme particulière de pentagone dont le côté le plus long suit les parcelles 732 et 733. Le terrain présente une légère déclivité vers le sud. Le projet fait prévaloir une implantation du lot A-B au sud, au bas de cette légère pente, parallèle aux bâtiments sis sur les parcelles 732 et 733 et forme avec ceux-ci une certaine cohérence. Les futurs habitants auront ainsi vue sur l'arrière de ces immeubles. Le projet respecte ainsi l'orientation et la pente du terrain et des bâtiments sis sur les parcelles 729, 732 et 733 qui l'entourent. De plus, il privilégie l'éloignement du lot A-B, mais également du lot C de la route et du giratoire, qui supportent un trafic important, et permet ainsi de diminuer les nuisances liées au trafic. Enfin, le fait de prévoir des places de parc proches de la route de Valeyres paraît judicieux également pour des questions de nuisances et de sécurité. Enfin, compte tenu de la forme particulière de la parcelle litigieuse et de son accès qui ne saurait être modifié, il n'est pas exclu qu'une implantation parallèle à

la route n'aboutisse de facto à une restriction importante de la possibilité de construire. Il s'agit également d'un élément dont l'autorité intimée doit tenir compte. En revanche, on ne saurait tirer argument de l'esquisse qui aurait été faite le 22 avril 2003 par Thierry Chanard vu son imprécision notamment. Ainsi, l'autorité intimée n'a pas procédé à la pesée des intérêts en présence, faisant prévaloir une implantation de principe le long de la route de Valeyres. Cette manière de procéder est arbitraire, de sorte que le recours doit être admis pour ce motif.

E. 6

Le projet prévoit l'abattage de deux tilleuls classés pour permettre la construction de places de stationnement. Le recourant a déclaré en audience renoncer à la construction de certaines places afin de préserver au moins un de ces arbres, sans être plus précis. L'art. 6 al. 1 de la loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites du 10 décembre 1969 (ci-après : LPNMS), prévoit que l'autorisation d'abattre les arbres ou arbustes protégés devra être accordée notamment pour les arbres dont l'état sanitaire n'est pas satisfaisant et pour les arbres, les haies et boqueteaux lorsqu'ils empêchent une exploitation agricole rationnelle ou lorsque les impératifs techniques ou économiques l'imposent. Cette liste exemplaire est complétée par l'art. 15 du règlement d'application du 22 mars 1989 (ci-après : RPNMS) qui autorise l'abattage lorsque la plantation prive un local d'habitation préexistant de son ensoleillement normal dans une mesure excessive (chiffre 1); lorsqu'elle nuit notablement à l'exploitation rationnelle d'un bien-fonds ou d'un domaine agricole (chiffre 2), lorsque le voisin subit un préjudice grave du fait de la plantation (chiffre 3) ou encore si des impératifs l'imposent tels que l'état sanitaire d'un arbre, la sécurité du trafic, la stabilité des rives bordant un cours d'eau, la création d'une route ou la canalisation d'un ruisseau (chiffre 4). L'autorité peut également ordonner l'abattage ou l'écimage de plantations protégées qui ne respectent pas les distances prescrites par la législation sur les routes si elles présentent un danger pour la circulation (art. 99 al. 2 LPNMS). Pour statuer sur une demande d'autorisation d'abattage, ainsi que sur les oppositions éventuelles (art. 21 RPNMS), l'autorité communale doit procéder à une pesée complète des intérêts en présence et déterminer si l'intérêt public à la protection de l'arbre classé l'emporte sur les intérêts publics ou privés qui lui sont opposés. Dans le cadre de cette pesée d'intérêts, il convient notamment de tenir compte de l'importance de la fonction esthétique ou biologique des plantations en cause, de leur âge, de leur situation dans l'agglomération et de leur état sanitaire. L'intérêt à la conservation d'un arbre protégé doit en outre être comparé à l'intérêt visant à permettre une utilisation rationnelle des terrains à bâtir conformes aux objectifs de développement définis par les plans directeurs (RDAF 1997 I 234; voir par analogie ATF 116 Ib 213/214 consid. 5g; voir aussi AC.1991.0210 du 26 janvier 1994). En l'espèce, l'autorité intimée et les opposants considèrent qu'aucun motif ne justifie d'abattre ces deux arbres. La motivation de la décision entreprise est très succincte. Le Tribunal administratif a pu constater que l'état sanitaire de ces arbres est satisfaisant et qu'ils ne présentent *prima facie* aucun danger. Le recourant n'a ni établi, ni au demeurant allégué, qu'un intérêt public ou privé prépondérant l'emporterait sur l'intérêt public à la conservation des arbres. Certes, l'accès par la route de Valeyres au nord de la parcelle est imposé pour des raisons de sécurité, mais il n'implique pas à lui seul l'abattage des arbres. Dans ces circonstances, il y a lieu d'admettre que la décision entreprise en ce qu'elle n'autorise pas l'abattage des arbres est bien fondée.

E. 7

L'article 27 alinéa 1 er RPAC dispose : La Municipalité peut fixer le nombre de places de parc pour véhicules que les propriétaires doivent aménager à leurs frais et sur le terrain, en rapport avec l'importance et la destination des nouvelles constructions, mais au minimum une place de parc et demie par logement. Sauf convention contraire, les places de stationnement doivent être implantées en arrière de la limite des constructions fixée le long des voies de circulation. En l'espèce, le projet prévoit l'implantation de plusieurs places de stationnement entre la route de Valeyres et la limite des constructions. Une telle implantation n'est possible, selon la jurisprudence du Tribunal administratif relative à cet article, qu'en présence d'une convention qui doit être déjà conclue au stade de la demande de permis préalable d'implantation (AC.1999.0018 du 19 juillet 1999). Or, aucune convention n'a été conclue entre la municipalité et le constructeur pour permettre cette dérogation. Il convient donc de constater que l'implantation de quelques places de stationnement en avant de la limite des constructions telle que prévue par le projet litigieux est illicite.

E. 8

Compte tenu de ce qui précède, le recours doit être partiellement admis et la décision entreprise annulée. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif (RDAF 1994 p. 323, spéc. pp. 324-325) critiquée dans un arrêt isolé (AC.2002.0132) mais jamais renversée, lorsque la procédure met en présence, outre le recourant et l'autorité intimée, une ou plusieurs parties dont les intérêts sont opposés à ceux du recourant, c'est en principe à la partie adverse déboutée, à l'exclusion de la collectivité publique dont la décision est annulée ou modifiée, de supporter les frais et dépens. Ainsi, dans le cas particulier, il y a lieu de mettre les frais à la charge du recourant pour moitié et des opposants pour moitié. S'agissant des dépens, ils ne sauraient être compensés entre les opposants et le recourant, dès lors que ce dernier n'a été assisté par un mandataire professionnel qu'à l'audience de jugement contrairement aux opposants qui ont été assistés dès le début de la procédure. Ex aequo et bono, il convient d'arrêter à 750 francs les dépens à la charge du recourant en faveur des opposants.

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