

VD_OMNI AC.2004.0294 vom 9. August 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-08-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2004.0294

FR: VD_OMNI AC.2004.0294 du 9 août 2005

IT: VD_OMNI AC.2004.0294 del 9 agosto 2005

Regeste

Municipalité de Mont-sur-Rolle/Service de l'aménagement du territoire, Arcobat Sàrl, Varga, Varga, Pasini, Pasini, Nerone, Nerone, Hoirie Jean Monnard | Principe de légalité. Mise à l'enquête de la construction de 3 villas sur une parcelle X, sise en zone inconstructible selon PPA. Permis accordé et entré en force. Mise à l'enquête d'un projet semblable sur une parcelle Y contiguë, n'ayant conduit à aucune décision municipale encore. Mise à l'enquête de la construction de 2 villas sur une parcelle Z, contiguë aux parcelles susdites, mais colloquée en zone constructible. Permis délivré et entré en force. Décision du DIRE/SAT, intervenue près d'une année plus tard et ordonnant à la municipalité de ne pas délivrer le permis d'habiter sur la parcelle X et de refuser le permis de construire sur la parcelle Y. Seconde décision du DIRE/SAT ordonnant à la municipalité de "suspendre" le permis de construire sur la parcelle Z (en zone constructible) jusqu'à une modification du PPA destinée à restituer sur cette parcelle la zone inconstructible "utilisée" à tort sur la parcelle X. Recours de la municipalité et des propriétaires admis. La décision du DIRE/SAT en ce qui concerne la parcelle X déjà construite de refuser le permis d'habiter ne peut se fonder ni sur l'art. 128 LATC, ni sur l'art. 105 LATC. Elle n'est pas conforme, pour le surplus, au principe de proportionnalité. La décision du DIRE/SAT visant la parcelle Z en zone constructible ne peut se fonder sur les art. 10 al. 1er let a, 17, 77, 104, 105 ou 130 al.2 LATC, invoqués par l'autorité intimée.

Erwägungen

E. 1

La décision de l'autorité intimée du 30 novembre 2004 a essentiellement pour objet de faire défense à la municipalité recourante de délivrer aux propriétaires de la parcelle 1008 un permis d'habiter les villas qui y ont été érigées conformément au permis de construire délivré le 18 décembre 2003. Elle interdit en outre à la municipalité d'autoriser le projet mis à l'enquête du 13 août au 2 septembre 2004 sur la parcelle 972. La municipalité ne conteste pas cette décision en tant qu'elle concerne la parcelle 972. En tant qu'elle vise la parcelle 1008, la municipalité considère qu'elle équivaut à la révocation du permis de construire délivré le 18 décembre 2003 et qu'en l'espèce, les conditions de cette révocation ne sont pas remplies, en particulier celle de l'exigence d'un intérêt public prépondérant. Elle estime qu'un permis d'habiter ne saurait être refusé aux propriétaires de cette parcelle, dès lors qu'ils sont de bonne foi. Ceux-ci invoquent en outre le principe de la sécurité du droit. Le DIRE fonde sa décision sur l'art. 105 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC) en soutenant que le permis autorisant des constructions sur la parcelle 1008, délivré selon lui en violation manifeste du PPA, serait entachée de nullité absolue. Il indique cependant avoir renoncé à exiger la remise en état de cette parcelle, dans la mesure où il reconnaît que les propriétaires des villas les ont acquises

et les occupent de bonne foi (cf. réponse du SAT du 10 mars 2005, pp 5-6).

E. 2

Les parcelles 1008 et 972 sont comprises entièrement dans la zone pour des espaces collectif du PPA, englobée dans la zone de faible densité 3. Il convient dès lors d'examiner en premier lieu la conformité des constructions érigées sur la parcelle 1008 et de celles projetées sur la parcelle 972 aux règles de la zone pour des espaces collectifs. a) Cette zone est régie par l'art. 10 PPA, qui prescrit: " a) Ces terrains constituent l'espace collectif du quartier auquel ils sont intégrés. b) Leur traitement sera différencié en fonction du rôle à jouer à l'intérieur du périmètre concerné: A. A l'intérieur de la zone de faible densité 3, il s'agit d'aménager des petits parcs permettant la détente et la rencontre sans traitement particulier. B. A l'intérieur de la zone de moyenne densité 2, il s'agit d'espace libre pour des quartiers d'habitation collective. Des aménagements pour les classes d'âges inférieures seront prévus et réalisés en même temps que la construction du premier bâtiment. La Municipalité en fixera le principe, à charge des constructeurs de les réaliser. c) Le traitement de l'espace qui exprime la centralité de quartier est contenu dans les directives d'aménagement annexées au présent règlement. Elles expriment des principes impératifs (implantation des constructions définissant l'espace, répartition des affectations) et des suggestions d'aménagement qu'il conviendra d'adapter aux projets. Pour ce faire, la Municipalité exige des constructeurs, au

mo

ment du dépôt de dossier de permis de construire, un contact préalable." b) Dans le secteur concerné, l'art. 10 let. b/A PPA affecte la zone pour des espaces collectifs à l'aménagement de "petits parcs permettant la détente et la rencontre sans traitement particulier" . Une telle affectation exclut a priori la construction de villas. Par ailleurs, si la notion d'espace collectif énoncée à l'art. 10 lettre a PPA est impropre à exprimer en soi une interdiction de construire dans la zone, on peut cependant en déduire, a contrario, qu'un projet visant la construction de villas d'habitation, dès lors qu'il implique nécessairement la délimitation d'un espace "privatif", est incompatible avec le caractère "collectif" de ce périmètre. Le sens de l'art. 10 lettre b/A PPA semble toutefois avoir suscité une certaine confusion dans l'esprit de l'autorité municipale. C'est du moins ce qui résulte des explications fournies à l'audience par ses représentants, ainsi que par l'urbaniste de la commune. Celui-ci a reconnu en particulier que les directives d'aménagement jointes au règlement du PPA avaient fait naître certaines ambiguïtés. Pour lui, la zone litigieuse est inconstructible, mais pouvait évoluer, moyennant toutefois l'adoption d'un plan d'ensemble, dans le sens d'une réduction de sa surface, ceci afin de mieux répondre aux besoins du quartier, qui s'est développé en laissant une large place aux jardins privés. Quoi qu'il en soit, force est de constater que la rédaction de l'art. 10 du règlement du PPA n'est pas des plus claires. L'expression "à l'intérieur de la zone de faible densité 3" figurant sous lettre b/A pourrait notamment laisser entendre que la zone pour des espaces collectifs se trouve en quelque sorte superposée à cette zone. L'art. 10 lettre b/A pourrait ainsi éventuellement être compris en ce sens qu'il oblige le propriétaire d'un terrain en zone constructible de faible densité 3, mais situé à la fois dans le périmètre de la zone pour des espaces collectifs, à prévoir, dans le cadre d'un projet de construction, "l'aménagement de petits parcs permettant la détente et la rencontre sans traitement particulier" , soit des espaces collectifs. L'art. 4 lettre d du règlement du PPA entretient cette confusion lorsqu'il prescrit que les "espaces collectifs sont comptabilisés dans la définition de la surface constructible" de la zone de faible densité 3. Le tribunal constate toutefois que, malgré la rédaction peu heureuse de son règlement, les

légendes du PPA permettent de lever toute ambiguïté sur ce point: la zone pour des espaces collectifs y est figurée par une surface pointillée en vert, la zone de faible densité 3 par une surface pointillée en orange. S'il est vrai que la première se trouve géographiquement "à l'intérieur" de la seconde, ces deux zones sont clairement distinctes et non pas superposées, chacune étant régie par des règles qui lui sont propres. c) Il résulte de ce qui précède que la construction de villas d'habitation n'est pas conforme aux règles de la zone pour des espaces collectifs. Le permis de construire du 18 décembre 2003 n'aurait donc pas dû être délivré pour les constructions prévues sur la parcelle 1008 et ne saurait l'être pour celles prévues sur la parcelle 972.

E. 3

Le DIRE a renoncé à ordonner la remise en état de la parcelle 1008, considérant qu'une telle mesure serait disproportionnée à l'égard des nouveaux propriétaires, dont il reconnaît qu'ils sont de bonne foi. Par conséquent, sa décision ne tend pas au rétablissement d'une situation conforme au droit, mais à "geler" une situation de fait jusqu'à ce que le PPA soit modifié dans ce secteur afin, si l'on a bien compris, de recréer ailleurs la zone d'espaces collectifs utilisée pour la construction des villas. Pour ce faire, l'autorité intimée a ordonné à la municipalité de refuser la délivrance des permis d'habiter. a) Le fait de refuser le permis d'habiter aux propriétaires des villas sises sur la parcelle 1008 porte atteinte au droit de propriété garanti par l'art. 26 al. 1^{er} de la Constitution fédérale (Cst). Selon l'art. 36 Cst, toute restriction à un droit fondamental doit reposer sur une base légale suffisante (al. 1^{er}), être justifiée par un intérêt public (al. 2) et être proportionnée au but visé (al. 3). Il convient d'examiner si ces conditions sont remplies en l'espèce en vérifiant tout d'abord si la décision querellée repose sur une base légale suffisante. aa) Le département intimé invoque comme base légale de sa décision l'art. 105 al. 1^{er} LATC. Cette disposition stipule: "La municipalité, à son défaut, le Département des infrastructures [compétence actuellement attribuée au DIRE], est en droit de faire suspendre et, le cas échéant, supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires." Selon son texte clair, l'art. 105 al. 1^{er} LATC vise essentiellement la mise en conformité d'une construction non réglementaire, ou la démolition d'une telle construction et la remise en état d'un terrain, ou encore la suspension de travaux non réglementaires pour éviter que le propriétaire puisse se prévaloir d'une situation acquise. Cette disposition ne concerne pas par conséquent l'octroi du permis d'habiter et ne saurait dès lors constituer une base légale adéquate pour refuser un tel permis. Dans le cas d'espèce, seul un ordre de démolition aurait pu être pris sur la base de cette disposition, une telle décision impliquant au demeurant que soient remplies les conditions permettant de révoquer le permis de construire délivré le 31 octobre 2003, ce qui apparaît a priori douteux. bb) L'autre disposition susceptible d'entrer en considération est l'art. 128 al. 1^{er} LATC, relatif au permis d'habiter ou d'utiliser, qui prévoit: "Aucune construction nouvelle ou transformée ne peut être occupée sans l'autorisation de la municipalité. Cette autorisation, donnée sous la forme d'un permis, ne peut être délivrée que si les conditions fixées par le permis de construire ont été respectées et si l'exécution correspond aux plans mis à l'enquête. Le préavis de la commission de salubrité est requis." L'art. 128 LATC permet à la municipalité de vérifier la conformité des travaux au permis de construire et de s'assurer que les travaux sont suffisamment achevés pour garantir la sécurité et la santé des habitants (RDAF 1978, p. 266). En l'occurrence, l'autorité intimée ne prétend pas que les constructions érigées sur la parcelle 1008 ne respecteraient pas les conditions du permis de construire délivré le 18 décembre 2003, ni qu'elles soulèveraient un problème de

sécurité ou de salubrité. La municipalité ne saurait par conséquent refuser d'octroyer le permis d'habiter en se fondant sur cette disposition. cc) Il résulte de ce qui précède que la municipalité a refusé à juste titre de donner suite à l'ordre du département de ne pas délivrer les permis d'habiter, une telle décision ne reposant pas sur une base légale suffisante. b) Par surabondance, il faut rappeler que le principe de proportionnalité exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but visé (Moor, Droit administratif, Berne 1994, vol. I, p. 418). Dès lors que les mesures provisoires que le DIRE entend faire prendre par la municipalité tendent essentiellement à réserver la possibilité de modifier la planification dans ce secteur, le moyen consistant à refuser le permis d'habiter les villas sur la parcelle 1008 n'apparaît pas adéquat. En effet, on ne saisit pas très bien quel est le lien entre le refus de délivrer les permis d'habiter, qui affecte exclusivement les intérêts des propriétaires concernés, et la question de la modification du PPA, qui concerne les autorités communales. Dès lors que le département admet que les propriétaires sont de bonne foi et qu'il n'est pas dans son intention de remettre en question la construction et l'occupation des villas sises sur la parcelle 1008, il n'existe manifestement pas de raison valable de refuser les permis d'habiter, ceci quel que soit le besoin de modification de la planification qui a été identifié. Recours contre la décision du DIRE du 17 janvier 2005.

E. 4

a) Dans sa décision du 17 janvier 2005, le département a, d'une part, ordonné à la municipalité de faire cesser toutes démarches visant à trouver des acquéreurs pour les villas projetées sur la parcelle 973 et, d'autre part, déclaré s'opposer à la délivrance du permis pour les constructions prévues sur cette parcelle, respectivement exigé la suspension de ce dernier dans l'hypothèse où il aurait déjà été délivré. La recourante s'oppose à cette décision en relevant que le permis de construire octroyé le 11 février 2004 à l'hoirie Jean Monnard sur la parcelle 973 est entré en force. Elle soutient que la décision cantonale équivaut à une révocation dudit permis de construire, que les conditions d'une telle mesure ne sont pas remplies, dès lors que la construction est conforme à la réglementation en vigueur et qu'aucun intérêt public prépondérant ne justifie de revenir sur cette décision. Le DIRE ne serait d'ailleurs pas compétent pour révoquer une décision municipale. Elle estime en outre que l'art. 77 LATC ne saurait trouver application en l'espèce dès lors que le permis de construire a déjà été délivré et qu'aucune révision des plans n'est sérieusement envisagée. b) L'hoirie propriétaire de la parcelle 973 est au bénéfice d'un permis de construire deux villas jumelles sur cette parcelle délivré le 11 février 2004, qui est aujourd'hui en force. Le fait de suspendre ce permis en interdisant toute démarche en vue de la construction et de la vente des villas constitue ainsi une restriction au droit de propriété garanti par l'art. 26 al. 1^{er} Cst qui, comme on l'a vu plus haut, doit notamment reposer sur une base légale suffisante. Dès lors que la décision querellée tend à empêcher le propriétaire de faire une utilisation de son bien-fonds conforme au droit en vigueur et pour laquelle il a obtenu une autorisation, on est en présence d'une atteinte relativement grave, qui implique l'existence d'une base légale claire (v. à cet égard Andreas Auer, Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, p. 90 et 91, Nos 183 et 184 et références) Dans la décision attaquée et dans sa réponse au recours l'autorité intimée a énuméré différentes dispositions figurant dans la LATC (soit les art. 105, 77, 10 al. 1 let. a, 17, 104, 105, 130 al. 2), qu'il convient d'examiner successivement. aa) Dès lors que les travaux n'ont pas encore commencé, le département ou la municipalité pourrait s'opposer à ce qu'ils soient engagés en se fondant sur l'art. 105 LATC. Selon le texte clair de cette disposition, ceci impliquerait toutefois que ceux-ci ne soient pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires.

Or, à juste titre, le DIRE ne prétend pas que le permis de construire sur la parcelle 973 aurait été délivré en violation des règles de la zone de faible densité 3 (art. 4 PPA). Le projet de construction des 2 villas jumelées est ainsi réglementaire. Vu ce qui précède, dès lors qu'on est en présence d'un permis de construire dont personne ne prétend qu'il ne serait pas conforme à la réglementation instituée par le PPA, on ne saurait en suspendre les effets en se fondant sur l'art. 105 LATC. Pour le même motif, l'autorité intimée ne saurait se fonder sur l'art. 130 al. 2 LATC, qui prévoit que, en cas de contravention à la loi, aux règlements d'application ou aux décisions fondées sur ces lois et règlements, la poursuite a lieu sans préjudice du droit de l'autorité d'exiger, selon les circonstances, la suppression ou la modification des travaux non-conformes aux prescriptions légales et réglementaires. bb) A teneur de l'art. 77 al. 1^{er} LATC: "Le permis de construire peut être refusé par la municipalité lorsqu'un projet de construction, bien que conforme à la loi et aux plans et aux règlements, compromet le développement futur d'un quartier ou lorsqu'il est contraire à un plan ou à un règlement d'affectation communal ou intercommunal envisagé, mais non encore soumis à l'enquête publique. Dans les mêmes conditions, le Département des infrastructures peut s'opposer à la délivrance du permis de construire par la municipalité lorsqu'un plan cantonal d'affectation ou une zone réservée sont envisagés [compétence actuellement attribuée au DIRE]. La décision du département lie l'autorité communale." Selon son texte clair, cette disposition permet à la municipalité ou au département de refuser la délivrance d'un permis de construire lorsque certaines conditions sont remplies. On ne saurait en revanche, par une interprétation extensive de cette disposition, soutenir que celle-ci permet de suspendre les effets d'une autorisation de construire qui est en force. Une telle interprétation de l'art. 77 LATC, qui ne trouve aucun fondement dans le texte légal lui-même, irait en effet à l'encontre du principe selon lequel une restriction du droit de propriété aussi grave doit reposer sur une base légale claire. Par surabondance, on relèvera que, selon l'art. 77 LATC, le département ne peut s'opposer à la délivrance d'un permis de construire que lorsqu'il envisage l'élaboration d'un plan d'affectation cantonal ou d'une zone réservée. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce puisque, dans sa réponse au recours, le département a indiqué qu'il avait renoncé au projet de mise en place d'une zone réservée qui avait été envisagé initialement. Vu ce qui précède, la décision querellée ne saurait se fonder sur l'art. 77 LATC. cc) Cette décision ne saurait également se fonder sur l'art. 10 LATC. Cette disposition, qui figure dans les dispositions générales relatives aux compétences des différentes autorités en matière d'aménagement du territoire et de constructions, attribue notamment à l'autorité intimée la compétence d'assurer l'exécution des lois, des règlements et des plans relatifs à l'aménagement du territoire et à la police des constructions, sous réserve des tâches spéciales attribuées à d'autres départements ou autorités (art. 10 al. 1 let. a LATC). Une disposition attributive de compétence de ce type, en raison de son caractère très général, ne saurait constituer une base légale suffisante pour permettre au département de suspendre les effets d'un permis de construire en force. dd) Aux termes de l'art. 17 al. 1 LATC, la municipalité est chargée de faire observer les prescriptions légales et réglementaires, ainsi que les plans en matière d'aménagement du territoire et de constructions. L'art. 104 al. 1 LATC stipule pour sa part que, avant de délivrer un permis de construire, la municipalité doit s'assurer que le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires et aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration. En l'occurrence, on constate que, s'agissant de la parcelle 973, la municipalité a respecté ces dispositions en délivrant le 11 février 2004 aux propriétaires de cette parcelle un permis de construire pour un projet conforme aux dispositions légales et réglementaires qui la

régissent. S'agissant de l'art. 17 LATC, on relève au surplus qu'il s'agit également d'une disposition générale attributive de compétences, qui ne saurait fonder une compétence municipale de suspendre les effets d'un permis de construire en force. c) Il résulte de ce qui précède que la décision par laquelle le département a ordonné à la municipalité de suspendre les effets du permis de construire délivré le 11 février 2004 en s'opposant notamment à toutes démarches en vue de la réalisation des villas autorisées sur cette parcelle ne repose pas sur une base légale suffisante. Partant, cette décision n'est pas conforme à la garantie constitutionnelle de la propriété et le recours formé à son encontre par la municipalité doit par conséquent être admis.

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que les recours formés par la Municipalité de Mont-sur-Rolle doivent être admis et les décisions entreprises annulées. Les frais de la présente cause, y compris l'indemnisation du témoin, sont laissés à la charge de l'Etat. Les propriétaires Varga, Pasini et Nerone ayant consulté un mandataire professionnel, il convient de leur allouer des dépens. Dès lors que la municipalité a délivré à tort le permis de construire sur la parcelle 1008 et que cette décision est à l'origine de l'intervention du département, il n'y a pas lieu d'allouer des dépens à la Commune de Mont-sur-Rolle. Pour les mêmes motifs, il se justifie de mettre les dépens dûs aux propriétaires Varga, Pasini et Nerone, pour moitié à la charge de l'Etat de Vaud et pour moitié à la charge de la Commune de Mont-sur-Rolle.

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