

VD_OMNI AC.2006.0137 vom 4. Januar 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-01-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0137

FR: VD_OMNI AC.2006.0137 du 4 janvier 2007

IT: VD_OMNI AC.2006.0137 del 4 gennaio 2007

Regeste

CAISSE FEDERALE DE PENSIONS PUBLICA/Municipalité d'Yverdon-les-Bains, FONDS INTERPROFESSIONNEL DE PRÉVOYANCE | Confirmation d'un ordre de remise en état relatif à des places de stationnement et à une place de jeux réalisées sans droit sous l'angle du principe de la proportionnalité.

Erwägungen

E. 1

Selon l'art. 36 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), le pouvoir d'examen du Tribunal administratif s'étend à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a), à la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (lettre b), ainsi qu'à l'opportunité si la loi spéciale le prévoit (lettre c). Cette dernière hypothèse n'est pas réalisée en l'espèce. Commet un excès ou un abus de son pouvoir 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 (cf. notamment A. Grisel, *Traité de droit administratif*, 1984, vol. I, p. 333).

E. 2

La recourante soutient que, parmi les 8 places mises à l'enquête complémentaire en-dehors des aires de stationnement, 3 d'entre elles auraient en fait déjà été autorisées, de telle sorte que l'objet du litige se limiterait à 5 places de stationnement et à la place de jeux. Dans ses observations finales du 20 novembre 2006, la municipalité relève que le plan des aménagements extérieurs n° 2003-02/206 (A), auquel se réfère le permis du 30 septembre 2003, comprenait déjà 3 des 8 places mises à l'enquête. Il résulte de ses explication qu'elle se réfère au plan n° 2003-02/206 (A) modifié, daté du 19 février 2004. a) Selon l'art. 103 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC), aucun travail de construction ou de démolition en surface ou en sous-sol, modifiant de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment, ne peut être exécuté avant d'avoir été autorisé. Dans le canton de Vaud, l'autorité désignée par la loi pour la délivrance du permis de construire est la municipalité (art. 17 et 104 LATC). Selon une jurisprudence constante du tribunal administratif, les décisions d'octroi ou de refus des autorisations de construire ressortissent à la compétence de la municipalité, à l'exclusion de celle d'un conseiller municipal, du syndic, d'une direction des travaux ou d'un fonctionnaire communal (RDAF 1991, 99; 1976, 265; 1972, 341 et jurisprudence citée; voir plus récemment arrêt du TA du 9 juin 2004, AC. 2003.0089) Par ailleurs, une autorisation de construire revêt la forme écrite (cf. Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*,

p. 180). b) En l'occurrence, la seule autorisation formellement délivrée en ce qui concerne les aménagements extérieurs, en particulier les places de stationnement, sur la parcelle 3768 est le permis de construire du 30 septembre 2003, ce que la municipalité a confirmé dans son écriture du 31 octobre 2006. Ce permis se réfère au plan portant le n° 2003 - 02/206 (A), qui annule et remplace le permis 2003-02/206 qui avait été mis à l'enquête publique. Cependant, comme on l'a vu sous lettre F ci-avant, le plan n° 2003 - 02/206 (A) existe en deux versions: la version originale, datée du 17 juin 2003, comporte 79 places de stationnement, dont aucune ne correspond aux places mises à l'enquête complémentaire; la version modifiée, datée du 19 février 2004, en comporte 89, dont 3 sont situées au même endroit que les places litigieuses. Pour des raisons chronologiques, le seul plan qui ait pu faire l'objet de l'autorisation du 30 septembre 2003 est celui daté du 17 juin 2003. Le permis de construire mentionne d'ailleurs dans ses conditions spéciales un montant de contribution de remplacement correspondant à 18 places manquantes (97 - 79 places). Contrairement à ce qu'indique la municipalité dans son écriture du 20 novembre 2006, ce plan n'inclut pas les trois places situées le plus à l'est parmi les 8 places mises à l'enquête complémentaire. Par conséquent, aucune d'elles n'a déjà été autorisée formellement. On pourrait se poser la question de savoir si la position exprimée par la municipalité dans sa dernière écriture signifie qu'elle modifie sa décision, en sens que ces trois places sont autorisées. Tel ne semble pas en être le sens. Il apparaît plutôt que l'autorité intimée procède là à une analyse erronée du projet autorisé le 30 septembre 2003. Il en résulte que l'objet du litige englobe tous les ouvrages mis à l'enquête complémentaire, soit les 8 places de stationnement supplémentaires et le "dédoulement de la place de jeu".

E. 3

Il y a lieu d'examiner ci-après si ces ouvrages auraient dû être autorisés par la municipalité.

a)aa) L'art. 21 RPQ régit l'implantation des places de stationnement sous le titre "Aires de stationnement". Il prévoit: "Pour l'habitation, une place de stationnement doit être réalisée pour chaque tranche de 80 m² de surface brute de plancher habitable; le 10 % de ces places est réservé aux visiteurs. Pour les locaux réservés au commerce et à l'artisanat, les normes USPR sont applicables. Les places de stationnement à ciel ouvert doivent être aménagées à l'intérieur des aires délimitées au plan par un traitillé (---). Les garages doivent être édifiés: - dans les aires d'implantation délimitées au plan par un trait mixte (-.-). La toiture de ces garages peut être plate. Leur hauteur, mesurée du sol fini à la face supérieure de la dalle de toiture ou la corniche, ne dépassera pas 3 m. - dans les sous-sols des bâtiments, - dans la zone anti-bruit. Les garages souterrains peuvent être édifiés jusqu'à la limite de propriété." Les places de stationnement mises à l'enquête complémentaire sont implantées en-dehors des aires de stationnement. Partant, la municipalité ne pouvait les autoriser que moyennant l'octroi d'une dérogation. La faculté d'octroyer des dérogations aux règles du plan de quartier est régie par l'art. 6 RPQ dont la teneur est la suivante: "La Municipalité veille à faire respecter les objectifs et principe énoncés à l'art. 2. Elle peut accorder des dérogations ponctuelles dans le but de régler des détails d'implantation et de volumétrie des constructions, pour autant qu'elle estime que les objectifs du plan soient respectés et que les propriétaires voisins ne soient pas lésés. De même, elle favorise toute réalisation architecturale de qualité, même si celle-ci déroge aux articles 12 et 13 du présent règlement. Pour répondre à des nécessités non prévues lors de l'élaboration du plan d'extension, la Municipalité peut exceptionnellement autoriser le stationnement des véhicules à d'autres emplacements que ceux prévus par le plan." Selon la jurisprudence du Tribunal de céans relative à l'art. 85 LATC (soit la disposition régissant, de manière

générale, la faculté d'accorder des dérogations aux plans et à la réglementation y afférente dans la mesure où le règlement communal le prévoit), comme toutes les autorisations exceptionnelles, les dérogations doivent être soumises, du point de vue du droit matériel, à des conditions strictes mettant en jeu les circonstances particulières justifiant la non-application de la loi, l'absence d'intérêt public majeur et l'absence d'atteinte aux intérêts prépondérants de tiers; l'appréciation de ces conditions conduit à effectuer une pesée générale de trois catégories d'intérêts: l'intérêt public en jeu, ceux du requérant et ceux du voisin (v. Piermarco Zen-Ruffinen/ Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, ch. 555, p. 256). Cela étant, cette disposition ne doit pas nécessairement être interprétée de manière restrictive; une dérogation peut en effet se révéler indispensable pour éviter les effets rigoureux de la réglementation ordinaire (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n° 556). Toutefois, de par leur nature même, ces dérogations, en tant qu'exceptions, ne doivent bien évidemment pas devenir la règle, à défaut de quoi la règle légale serait précisément vidée de son contenu (ATF 117 Ia 141, consid. 4; 117 Ib 125, consid. 6d; 112 Ib 51, consid. 5; 107 Ia 214, spéc. p. 216; v. aussi JAB 1985, 267 spéc. 277). Par ailleurs, l'octroi d'une dérogation doit apparaître comme une réponse à la particularité du cas; celui-ci, en d'autres termes, doit apparaître comme extraordinaire par rapport à une situation normale, seule visée par le législateur, et la dérogation doit tenir compte précisément de ces circonstances spéciales (celles-ci peuvent tenir à l'intérêt privé en jeu, voire aussi à un intérêt public). Enfin, l'intérêt à la dérogation ne suffit pas; il faut au contraire le mettre en balance avec celui que poursuit la norme dont il s'agirait de s'écarter ou avec d'autres intérêts publics ou privés opposés (v. sur toutes ces questions, TA, arrêt AC. 2002.0229 du 12 mai 2003). bb) En l'occurrence, la vision locale a permis de constater que les huit places de stationnements litigieuses font face au bâtiment 3107 à une distance d'environ 6,50 mètres. Malgré une légère différence de niveau, les habitants de cet immeuble, dont les fenêtres des séjours ou des chambres à coucher donnent sur la parcelle 3768, sont ainsi exposés à la lumière des phares de voitures. Ceux-ci sont également susceptibles d'être gênés par le bruit provoqué par les manœuvres de véhicules et les claquements de portières, ce qui est d'ailleurs confirmé par les réclamations qu'ils ont adressées à la municipalité après la construction des places litigieuses. Le projet est ainsi de nature à engendrer des nuisances supplémentaires dans ce secteur tranquille du quartier. Pour sa part, la recourante n'invoque pas d'intérêt particulier à l'obtention d'une dérogation. Elle ne prétend notamment pas que la création de ces places répond à des nécessités non prévues lors de l'élaboration du plan de quartier au sens de l'art. 6 al. 4 RPQ. Dans ces circonstances, le refus d'octroyer la dérogation requise se justifie au regard de la pesée des intérêts en présence et on ne saurait en tous les cas considérer que la municipalité a abusé de son pouvoir d'appréciation. b) La place de jeux n'a pas été réalisée telle qu'autorisée par le permis de construire du 30 septembre 2003. L'emplacement qui était prévu à l'origine pour cette installation a finalement été affecté par la recourante à une aire de délasserment destinée principalement aux adultes. Le projet mis à l'enquête complémentaire modifie ainsi le projet initial en ce sens que la place de jeux pour enfants est déplacée du centre des immeubles de la recourante vers leur périphérie, soit quasiment sous les fenêtres des voisins. Il convient d'examiner si cet emplacement contrevient au plan de quartier. aa) L'art. 25 RPQ, relatif aux aires d'aménagement, a la teneur suivante: "Aires d'aménagement Ces aires, en principe inconstructibles, sont destinées aux jardins privés ou publics, et aux dessertes d'immeubles. Une arborisation, à raison d'au moins 1 arbre par 250 m² de terrain non bâti, doit y être prévue. Des aménagements de surface en dur, destinés aux jeux ou aux

sports, peuvent aussi y être réalisés. Des petites constructions, telles que kiosques, fontaines, peuvent y être érigées. Des places de jeux pour enfants, à raison de 3 m² par appartement, devront y être aménagées." Le plan de quartier ne figure pas de manière explicite les aires d'aménagement et il n'en est pas fait mention dans les légendes du plan. L'interprétation du plan permet toutefois de déduire que celles-ci correspondent en principe aux surfaces situées autour des aires de construction. La question de savoir si la place de jeu litigieuse est implantée dans une aire de dégagement peut toutefois demeurer indéterminée dès lors que la municipalité pouvait de toute manière refuser d'autoriser la création de cette place à proximité du bâtiment sis sur la parcelle voisine, ceci en application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE), comme on va le voir ci-après bb) La LPE a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénose et leurs biotopes des atteintes nuisibles ou incommodes, et de conserver la fertilité du sol (art. 1^{er} LPE). Par atteintes, on entend notamment le bruit dû à la construction ou à l'exploitation d'installations (art. 7 al. 1^{er} LPE). Par installations, on entend les bâtiments, les voies de communication ou autres ouvrages fixes ainsi que les modifications de terrain (art. 7 al. 7 LPE). Le Tribunal fédéral a jugé que la législation fédérale en matière de protection de l'environnement s'appliquait non seulement aux bruits d'origine technique, mais également aux bruits de comportement des hommes et des animaux, liés directement à l'exploitation d'une installation fixe (ATF 123 II 74 et ss, consid 3b, p.79). Une place de jeux pour enfants liée à l'utilisation d'un bâtiment dont elle est un accessoire constitue ainsi une installation fixe (ATF 123 II 74 précité, consid. 3c, p. 80). Le bruit lié à l'utilisation d'une place de jeux pour enfants doit par conséquent être qualifié d'atteinte au sens de l'art. 7 al. 1^{er} LPE; les art. 11 et ss LPE sont dès lors applicables à ce type d'installation (ATF 123 II 74 précité, consid. 3 d in fine, p. 82). cc) La loi fédérale sur la protection de l'environnement comprend notamment le principe dit "de prévention", selon lequel les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodes seront réduites à titre préventif et assez tôt (art. 1^{er} al. 2 LPE). Ce principe figure également à l'art. 11 al. 2 LPE, à teneur duquel, indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. S'agissant d'une place de jeu étroitement liée à la construction d'un groupe d'immeubles, le principe de prévention exige de prévoir une implantation qui permette de limiter autant que possible les nuisances pour les habitants des immeubles voisins. En l'occurrence, on constate que l'implantation de la place de jeux à l'endroit litigieux, soit à l'arrière des bâtiments qu'elle est sensée desservir, ceci à 6,50 mètres de l'immeuble locatif (ECA 3107) sis sur la parcelle voisine implique, notamment pour les locataires de cet immeuble, davantage de nuisances que l'implantation autorisée en 2003, qui était prévue sur la place entourée par les 4 bâtiments construits sur la parcelle 3768. Le principe de prévention postule ainsi que la place de jeux pour enfants soit aménagée à l'endroit prévu initialement, à savoir au milieu des 4 immeubles situés sur la parcelle 3768, où elle ne causera pratiquement pas de nuisances pour le voisinage. Ceci est notamment dû au fait que cette solution devrait permettre une meilleure surveillance des enfants par leurs parents. On relève au surplus que, compte tenu du caractère sommaire de son équipement (un toboggan, quelques balançoires, un banc, etc.), le déplacement de cet ouvrage à son emplacement initial ne devrait pas poser de problème technique, ni limiter son utilisation, et devrait pouvoir s'effectuer à moindre coût.

E. 4

La recourante reproche à l'autorité intimée d'avoir violé le principe de la confiance, celui du droit à l'égalité de traitement et, plus généralement, l'obligation faite aux autorités administratives de ne pas rendre des décisions contradictoires, en refusant d'accorder une dérogation à l'art. 21 RPQ. A l'appui de ce moyen, elle fait valoir en substance que la municipalité aurait déjà accordé de nombreuses dérogations à la réglementation du plan de quartier. Elle relève ainsi que le projet autorisé le 30 septembre 2003 dérogeait déjà à la disposition précitée puisque les places de stationnement sont implantées dans une large mesure au-delà des aires réservées à ces aménagements. Par la suite, l'autorité municipale aurait persévéré dans cette pratique dérogatoire en autorisant des places de stationnement supplémentaires, ce qu'elle aurait fait notamment en adressant au début 2004, par l'intermédiaire de son service de l'urbanisme, des factures pour le paiement d'une taxe de contribution de remplacement inférieure à celle prévue initialement. La décision attaquée consacrerait ainsi un revirement inacceptable au regard des principes susmentionnés.

a) Découlant de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités (ATF 130 I 26 consid 8.1). Ce principe est l'émanation d'un principe plus général, celui de la confiance, lequel suppose que les rapports juridiques se fondent et s'organisent sur une base de loyauté et sur le respect de la parole donnée (Cf. Andreas Auer, Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 2 e éd. p. 543 nos 1159). Le principe de la bonne foi permet à l'administré d'obtenir, dans certaines circonstances, le respect d'assurances données par l'autorité, même si elles sont contraires au droit matériel, pour autant que l'autorité ait agi dans l'exercice de ses compétences et que le destinataire des assurances données n'ait pas pu, de bonne foi, reconnaître leur caractère contraire à la loi, qu'il ait pris sur cette base des dispositions irréversibles, enfin que la réglementation n'ait pas changé entre-temps (ATF 125 I 209 consid. 9c, et la jurisprudence citée). En vertu du principe de la bonne foi, l'autorité doit notamment éviter des comportements contradictoires. Cette exigence trouve application chaque fois que l'autorité crée une apparence de droit. Elle ne concerne cependant que la même autorité, agissant à l'égard des mêmes justiciables, dans la même affaire ou à l'occasion d'affaires identiques (Cf. Andreas Auer, Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, op. cit. p. 545 nos 1163 s et références).

b) En l'occurrence, on constate que, au moment de la construction des quatre bâtiments sur la parcelle 3768, la municipalité a effectivement accordé une dérogation à la recourante, qui concernait l'implantation d'un des bâtiments et la réalisation de quelques places de parc, dérogation qu'elle justifie par la volonté de préserver un bouquet d'arbres. En agissant ainsi, l'autorité intimée a usé de la faculté que lui confère l'art. 6 RPQ et plus particulièrement l'al. 4 de cette disposition qui prévoit que le stationnement de véhicules peut exceptionnellement être autorisé à d'autres emplacement que ceux prévus par le plan. La recourante ne pouvait toutefois déduire de l'octroi de ces dérogations une quelconque assurance que la municipalité en accorderait d'autres. A cet égard, on ne saurait suivre la recourante lorsqu'elle soutient que la "pratique dérogatoire" de la municipalité serait devenue la règle. Pour le surplus, on a vu ci-dessus que la municipalité avait de bons motifs de ne pas accorder les nouvelles dérogations sollicitées pour l'aménagement des places de parc et de la place de jeux litigieuses dès lors que ces dérogations n'étaient justifiées par aucun motif particulier et qu'elles impliquaient des nuisances pour le propriétaire voisin. Dans ces circonstances, on ne voit pas en quoi le fait de refuser ces nouvelles dérogations serait constitutif d'une violation du principe de la bonne foi ou de celui de l'égalité de traitement. La recourante ne peut également pas invoquer le principe de la bonne foi au

motif que le service d'urbanisme lui a adressé en dernier lieu une facture relative aux taxes compensatoires qui tient compte de toutes les places réalisées. La recourante étant active dans le domaine de l'immobilier, on peut en effet raisonnablement admettre que les procédures d'autorisation de construire lui sont familières. Il en est de même à plus forte raison des architectes qu'elle a mandatés pour ce projet, qui sont des professionnels de la construction. A ce titre, il n'a pu leur échapper que toute modification d'un projet nécessite en principe une autorisation, a fortiori lorsque ces modifications supposent l'octroi de dérogations au plan de quartier, ce dont la recourante et ses mandataires ont toujours été conscients (cf. dans ce sens TA, arrêt du 9 juin 2004, AC. 2003.0089, consid. 1a). On ne saurait par conséquent admettre qu'ils aient pu de bonne foi considérer la facturation d'une contribution de remplacement pour les places manquantes, dont le montant était revu à la baisse à deux reprises au début de l'année 2004, comme autant d'autorisations d'augmenter la capacité des parkings sis sur la parcelle 3768.

E. 5

Il convient encore d'examiner si l'ordre de remise en état figurant dans la décision municipale du 1^{er} juin 2006 est conforme au principe de la proportionnalité. a) L'ordre de démolir une construction édifiée sans permis et pour laquelle une autorisation ne peut être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité doit certes renoncer à une telle mesure à certaines conditions, notamment si les dérogations à la règle sont mineures et si l'intéressé pouvait de bonne foi se croire autorisé à agir (ATF 111 Ib 221; 108 Ia 216; 104 Ib 303). Mais le principe reste que celui qui place l'autorité devant le fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle accorde plus d'importance à la nécessité de rétablir une situation conforme au droit (et aux intérêts des autres propriétaires concernés) qu'aux inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 118 Ia 218). Le Tribunal administratif se montre strict à cet égard et confirme en principe les ordres de remise en état (Arrêts TA, AC. 2003.0089 du 9 juin 2004, AC. 2003.0118 du 25 février 2004 et jurisprudence citée), ne renonçant à cette sévérité que lorsqu'il est possible de remédier aux irrégularités (Arrêt TA, AC. 2000.0091 du 3 juillet 2002, AC. 2002.0008 du 6 juin 2002, AC. 1999.0007 du 28 avril 1999, AC. 1996.0206 précité). b) En l'occurrence, les violations des règles du plan de quartier ne sauraient être qualifiées de mineures, dans la mesure notamment où elles impliquent des atteintes non négligeables aux intérêts des voisins. Par ailleurs, on a vu que l'implantation de la place de jeux n'est pas conforme à la législation fédérale sur la protection de l'environnement dans la mesure où elle ne respecte pas le principe de prévention institué par les articles 1 al. 2 et 11 al. 2 LPE. De surcroît, la recourante n'a pu faire la démonstration de sa bonne foi. On relève enfin que la remise en état qu'implique la décision attaquée (soit la suppression des places de parc et le déplacement de la place de jeu) peut être mise en œuvre à un coût raisonnable, de telle sorte que l'ordre de démolition s'avère conforme au principe de la proportionnalité.

E. 6

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision dont est recours confirmée, les frais de la cause étant mis à la charge de la recourante. La Commune d'Yverdon-les-Bains ayant fait appel aux services d'un mandataire professionnel, elle a droit à des dépens. Tel n'est en revanche pas le cas du FIP, qui n'était pas assisté.