

VD_OMNI AC.2006.0189 vom 17. August 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-08-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0189

FR: VD_OMNI AC.2006.0189 du 17 août 2007

IT: VD_OMNI AC.2006.0189 del 17 agosto 2007

Regeste

FÜLLEMANN, ANEX/Municipalité de Cossonay | En présence d'un plan d'affectation régissant la zone d'utilité publique de manière lacunaire, le permis de construire peut être délivré si le projet est conforme aux éléments d'interprétation que peut dégager l'analyse du plan existant et déjà réalisé ou si, à défaut de tels éléments, il respecte les règles subsidiaires de construction de l'art. 135 LATC. Dans les deux cas, la décision municipale équivaut matériellement à une mesure d'aménagement rendue sur la base de critères qui auraient dû être définis dans le cadre de l'élaboration du plan d'affectation. Le respect du droit fédéral exige que le Tribunal administratif renonce à limiter son pouvoir d'examen et procède à un contrôle de l'opportunité du projet, comme l'exige l'art. 33 al. 3 let. b LAT.

Erwägungen

E. 1

Pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder (art. 2 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT]). Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol ; ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 LAT). La procédure d'octroi du permis de construire a pour but de vérifier la conformité de l'ouvrage projeté à la destination de la zone (art. 22 let. a LAT). L'autorisation de construire ne saurait contenir des éléments qui relèvent de la planification ni compléter ou modifier le plan, car elle ne satisfait pas aux exigences de la LAT en ce qui concerne notamment la participation des citoyens et la protection juridique (ATF 116 Ib 53/54 consid. 3a ; 115 Ib 151 consid. 5c ; 113 Ib 374 ; ATF non publié du 15 octobre 1992, I P.372/1992). Dans le dernier arrêt cité, qui concernait la construction d'un bâtiment scolaire à St-Légier, dans une zone d'utilité publique qui fixait seulement la distance à respecter entre les bâtiments et les limites de propriété, sans régler le volume et la hauteur des constructions notamment (laissant ces questions à l'appréciation de la municipalité), le Tribunal fédéral a jugé qu'il était douteux que cette solution réglementaire soit conforme au droit fédéral, dans la mesure où la décision municipale équivalait matériellement à une mesure d'aménagement rendue sur la base de critères qui auraient dû être définis dans le cadre de l'élaboration du plan d'affectation communal. Il a néanmoins admis que cette informalité n'aurait pas justifié l'admission du recours sur ce point si la procédure suivie avait respecté concrètement les exigences du droit fédéral en matière de contrôle des plans d'affectation (cf. art. 33 LAT) c'est-à-dire si le Tribunal administratif n'avait pas limité son pouvoir d'examen, mais au contraire exercé celui-ci librement, y compris sur les questions d'opportunité.

E. 2

a) En l'occurrence la zone de verdure et d'utilité publique dans laquelle s'insère le projet fait l'objet du chapitre XV du RPA, sous le titre « Zone mixte d'utilité publique et de verdure ». Ce chapitre se résume aux deux dispositions suivantes : « Art. 77 – La zone mixte d'utilité publique et de verdure est destinée aux constructions et aux équipements d'utilité publique, aux places de jeux et de sports. Art. 78 – La Municipalité peut autoriser dans cette zone l'édification de bâtiments d'utilité publique » Le plan d'affectation ne fixe ainsi même pas la distance minimale à respecter entre bâtiments et entre bâtiments et limites de propriété. Il ne contient aucune norme régissant la zone mixte d'utilité publique et de verdure, hormis la destination des constructions qui peuvent y être édifiées. b) Dans un arrêt de principe du 31 janvier 2003 (AC.2001.0215), le Tribunal administratif a jugé qu'en présence d'un plan d'affectation régissant la zone d'utilité publique de manière lacunaire, le permis de construire peut être délivré s'il est conforme aux éléments d'interprétation que peut dégager l'analyse du plan existant et déjà réalisé. A défaut de tels éléments d'interprétation, le permis peut être délivré si le projet respecte les règles subsidiaires de construction de l'art. 135 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC). Selon l'alinéa 2 de cette disposition, les constructions sont autorisées à l'intérieur du périmètre de localité selon les règles suivantes : "a. partout où les bâtiments existants sont construits dans l'ordre contigu, celui-ci est maintenu; b. là où l'ordre contigu n'existe pas, l'ordre non contigu est obligatoire; la distance à la limite de la propriété privée voisine ne peut être inférieure à cinq mètres; c. quel que soit l'ordre des constructions, celles-ci ne peuvent comprendre plus de trois niveaux habitables, ni excéder la hauteur de onze mètres à la corniche." Pour la municipalité, il suffit que ces conditions subsidiaires soient remplies pour que le projet litigieux soit admissible. Elle considère qu'en présence d'une réglementation lacunaire, le Tribunal administratif peut soit revoir le projet avec un plein pouvoir d'examen, sans se référer à l'art. 135 LATC ou aux règles applicables à d'autres zones, comme il l'a fait dans l'affaire AC.1994.0069 du 27 mai 1994, soit appliquer l'art. 135 LATC par analogie; dans cette seconde hypothèse, le contrôle de l'opportunité ne devrait pas "porter sur le projet concret, mais sur les règles générales appliquées à titre supplétif, soit en particulier les distance minimale et hauteur maximale fixée à l'art. 135 LATC". Toujours selon la municipalité, "on ne peut pas d'une part fixer des règles générales auxquelles les parties sont censées pouvoir se fier, mais également d'autre part et cumulativement procéder à un examen complet du projet en opportunité". L'art. 33 al. 3 let. b LAT n'imposerait au Tribunal administratif qu'un examen en opportunité des règles générales appliquées à titre supplétif et non pas un contrôle en opportunité du projet concret. Cette argumentation va clairement à l'encontre de l'arrêt de principe précité (AC.2001.0215), qui précise bien qu'en tous les cas il convient que l'autorité saisie, en particulier le Tribunal administratif, renonce à limiter son pouvoir d'examen et procède à un contrôle de l'opportunité du projet comme l'exige l'art. 33 al. 3 let. b LAT. L'application à titre subsidiaire de l'art. 135 LATC n'a pas pour effet de réparer le défaut dont est entaché la réglementation de la zone d'utilité publique, de telle sorte que n'importe quelle construction répondant à cette affectation y serait admissible n'importe où, pour autant qu'elle respecte les règles de distance aux limites et de hauteur maximum à la corniche fixées par l'art. 135 LATC. L'application subsidiaire de cette disposition ne tend pas à fixer une réglementation supplétive minimale et suffisante dans les zones d'intérêt public dont la réglementation est lacunaire, mais tend à limiter l'importance des constructions qui peuvent y être admises sans qu'il soit préalablement nécessaire de compléter la planification. En pareil cas, la distance à la limite, la hauteur de la construction et le nombre de niveaux habitables ne sont pas les

seuls éléments dont l'autorité communale aurait dû tenir compte dans le cadre de l'élaboration du plan d'affectation. La décision municipale, dont on admet qu'elle peut tenir lieu matériellement de mesure d'aménagement du territoire lorsque le projet est conforme aux éléments d'interprétation que peut dégager l'analyse du plan existant et déjà réalisé, ou respecte l'art. 135 LATC, n'en doit pas moins pouvoir être contrôlée conformément à l'art. 33 al. 3 let. b LAT.

E. 3

Dans le cas particulier on observera préliminairement que le nouveau projet ne satisfait pas aux exigences de l'art. 135 LATC, dans la mesure où la distance qui sépare le pavillon projeté du PAM 1 n'est que de cinq mètres. Sans doute cette disposition, à l'instar de nombreux règlements communaux, ne dispose-t-elle pas que la distance minimum entre deux bâtiments sis sur la même propriété doit être le double de celle à respecter entre bâtiments et limites de propriété. Il s'agit toutefois d'une règle jurisprudentielle posée de longue date par l'ancienne commission cantonale de recours en matière de construction (RDAF 1984 p. 161; 1979 p. 35) et confirmée par le Tribunal administratif (arrêt AC.1994.0069 du 27 mai 1994, consid. 7). Cette exigence répond à un but prépondérant d'hygiène publique, en permettant d'assurer l'aération et l'ensoleillement des bâtiments (v. Jean-Luc Marti, Distances, coefficients et volumétrie des constructions en droit vaudois, Lausanne 1988, p. 101). Si le Tribunal administratif a admis une possibilité de dérogation à la règle du doublement de distance à la limite pour des bâtiments d'intérêt public sis sur le même fond (arrêt AC.1994.0069 précité), encore faut-il que la dérogation repose sur des motifs pertinents et que le but de la règle demeure sauvegardé. Tel n'est pas le cas en l'espèce, dès lors que la distance réduite entre le bâtiment existant et le pavillon projeté résulte du choix d'implanter ce dernier dans un espace relativement exigü, alors que d'autres solutions potentiellement plus favorables du point de vue de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire sont envisageables, ainsi qu'on va le voir. En outre, le but de la règle n'est pas sauvegardé. Dans son rapport, la Commission consultative dit avoir "été frappée par le peu d'espace qui subsisterait entre les constructions projetées et le bâtiment PAM 1 actuel, directement au nord. Le front sud des fenêtres des quatre ou six salles de classe actuelles serait en large part obscurci, puisque ces classes feraient face à un mur élevé." Le tribunal a ressenti la même impression lors de sa visite des lieux, même si celle-ci s'est déroulée au moins de mai, à une heure proche de midi. Il est certain qu'à la mauvaise saison les classes situées dans la partie sud-est du PAM 1 resteraient dans l'ombre du nouveau pavillon la majeure partie de la journée, voire toute la journée pour celles qui se trouvent au niveau inférieur. Cette situation irait manifestement à l'encontre des principes tendant à privilégier l'éclairage naturel dans les locaux scolaires (y compris dans les salles de sport).

E. 4

Pour la municipalité, la construction du pavillon projeté et l'emplacement choisi pour l'implanter constitueraient la meilleure, voire la seule solution pour répondre rapidement au besoin de créer les six classes supplémentaires exigées par la réorganisation scolaire. Le secteur du Pré aux Moines n'offrirait plus de réelle possibilité de développement et peu de solutions pour l'agrandissement des bâtiments existants; seule la bande de terrain d'environ vingt mètres de largeur au sud de la parcelle, entre le PAM 1 et la limite de propriété, permettrait d'accueillir un pavillon scolaire sans perturber l'organisation du site. D'autres solutions ont été examinées par la municipalité et ses mandataires, puis écartées. Ces

variantes n'ont toutefois pas fait l'objet d'études documentées. a) Une variante au nord, par un agrandissement du PAM 2 a été exclue parce qu'elle nécessiterait une modification de la façade existante, qu'elle ne permettrait de réaliser que quatre classes, que leur construction empiéterait sur une place de jeux réalisée à grand frais en 2004 et que la moitié nord de la parcelle serait réservée à d'autres affectations et déjà utilisée de manière assez intensive, notamment lors de l'Expo de Cossonay. En l'absence d'études plus précises, ces arguments n'emportent pas la conviction du tribunal. Certes l'agrandissement du bâtiment ne se conçoit pas sans modification de sa façade nord, mais on ne voit guère quelles difficultés présenteraient ces transformations ni pourquoi l'agrandissement devrait se limiter à quatre classes. Quant à la place de jeux qui devrait être supprimée ou déplacée, c'est un aménagement relativement simple, dont les installations peuvent être facilement démontées et remontées sur un autre emplacement. D'autre part, l'espace dévolu aux activités telles que l'Expo de Cossonay ne s'étend précisément pas à cet emplacement. b) Une variante au sud-ouest impliquerait, en raison de la hauteur du terrain une construction trop haute impliquant pour la PAM 1 une perte de luminosité plus importante encore. A cet égard on note que le terrain naturel a été excavé pour permettre la construction de la partie ouest du PAM 1 et qu'il pourrait peut-être être aussi pour accueillir une extension des constructions dans ce secteur. c) Une liaison entre le PAM 1 et PAM 2 est d'ores et déjà envisagée; elle devrait être financée par l'association scolaire intercommunale de Cossonay, Penthaz et environs (ASICoPe). Mais ce projet ne serait pas réalisable à court terme et serait destiné aux besoins en bureaux supplémentaires; affectée à des classes, cette liaison ne pourrait en accueillir que trois. d) Une variante consistant à agrandir le PAM 1 vers l'est, en direction de la route de Morges, a été écarté principalement parce qu'elle empiéterait sur la zone dévolue au stationnement des bus scolaires et réduirait les surfaces d'attente, d'embarquement et de débarquement des élèves, compromettant leur sécurité. Il serait également nécessaire de maintenir le nombre actuel de places de parc, notamment la demi-douzaine réservée aux pompiers, et de garantir à ces derniers une surface libre devant le PAM 1 pour leurs exercices. Comme la Commission consultative, le tribunal a trouvé cette variante digne d'intérêt et n'a pas été convaincu que sa réalisation se heurterait à des obstacles majeurs. Elle impliquerait certes de réorganiser l'espace dévolu à l'arrêt et au stationnement des bus scolaires, mais la place disponible est suffisamment grande pour que ceci puisse se faire hors de la route de Morges, dans des conditions de sécurité aussi bonnes qu'actuellement. L'inspection locale a montré qu'à l'heure de pointe, malgré le nombre importants de mouvements, la montée et la descente des véhicules s'opérait dans le calme, sans bousculades, et que l'îlot sur laquelle la majeure partie des élèves attendent les bus pourrait, le cas échéant, être déplacé plus à l'est. Sans doute cette opération impliquerait-elle la suppression d'un certain nombre de places de parc, mais l'ensemble de la parcelle offre à cet égard des possibilités de stationnement qui demeureraient largement suffisantes pour les besoins courants des établissements qui s'y trouvent. Quant à l'espace libre devant le local des pompiers, il ne devrait pas être sensiblement diminué par ce réaménagement, et en tout cas pas poser de problèmes fonctionnels. Les autres inconvénients évoqués par la municipalité (problèmes d'accès pour les livraisons de matériel, le concierge et les personnes handicapées, abattage de quelques arbres) apparaissent relativement secondaires et en tout cas pas insolubles. Enfin l'agrandissement du PAM 1 vers l'est exigerait relativement peu d'espace (possibilité de construire sur trois niveaux au lieu de deux) et permettrait aisément de garder un volume et un système de construction déjà existant.

A la question de savoir si, sur la base d'une pesée générale des intérêts en présence, la solution retenue pour créer six classes supplémentaires (pavillon scolaire annexe) présentait un avantage par rapport à un agrandissement du PAM 1 ou d'autres variantes écartées par la municipalité, la Commission consultative a répondu en ces termes : "Comparer le projet avec d'autres variantes supposerait que celles-ci existent sur le papier, et que l'on puisse comparer les dossiers pour leurs mérites et leurs inconvénients respectifs. Ce travail est ici difficile, voire impossible, on l'a dit. Une application raisonnée du principe de précaution justifierait que soient d'abord examinées d'autres solutions et leur faisabilité. La Commission n'a pas la preuve que l'une ou l'autre des variantes discutées ci-dessus serait moins bonne que celle qui a été retenue. Au contraire, si l'on admet que les autres variantes sont faisables, celle retenue dans le projet ne présenterait assurément plus des avantages clairs, par rapport aux autres. Les arguments liés à la luminosité (le projet ne priverait pas de lumière les classes du PAM 1) n'ont pas convaincu la Commission. Le front Nord des trois blocs prévus limitent la lumière naturelle dans au moins quatre des classes existantes. Si l'affectation scolaire des pavillons doit en outre disparaître, comme la Municipalité l'a annoncé, cela justifiera d'autant moins cette situation. L'emplacement retenu est en outre le moins intégré, en termes de fonctionnalité. Il n'est pas rattaché aux bâtiments existants; l'accès des élèves au préau de récréation semble difficile. La proximité de la construction de celle d'un voisin (qui entre en ligne de compte dans le cadre d'une pesée globale des intérêts) n'est pas non plus un élément favorable. L'économie de terrain qui serait réalisée n'est pas déterminante à ce stade, en l'absence de réflexion globale sur l'importance à accorder aux autres utilisations de la parcelle, avec la fixation de priorités sur le long terme. Si l'on tient compte, dans la pesée des intérêts, de celui des utilisateurs directs (les enseignants et les élèves, dont ceux du PAM 1 qui feront directement face, à faible distance, au bâtiment Sud), le confort d'utilisation de ces bâtiments n'est pas non plus un point positif. Sous l'angle fonctionnel, la Commission a la conviction que, au vu de la dimension de la parcelle no 470, les problèmes pourraient être réglés différemment. D'un point de vue simplement architectural et urbanistique, le projet actuel ne respecte guère l'oeuvre des premiers architectes. L'implantation en "fer à cheval" des bâtiments serait rompue. Un biotope artificiel serait également détruit. La solution projetée présente donc divers défauts. Si l'on admet que d'autres projets sont faisables, il n'est pas certain qu'une pesée des intérêts entreprise sérieusement entre les variantes réalisables serait favorable à celle qui a été retenue. Tant que ce travail n'aura pas été fait, le site retenu ne s'impose donc pas ; la Commission estime, sur la base des éléments mis à sa disposition et à défaut de démonstration contraire bien étayée, que d'autres solutions sont possibles et probablement meilleures." En ce qui concerne le respect des exigences d'esthétique et d'intégration que l'on peut avoir à l'égard d'un tel projet, la Commission consultative a estimé qu'il était difficile de distinguer ces deux critères, vu la configuration du site. Elle s'est au surplus exprimée comme suit : "La parcelle comporte un espace assez bien organisé, pour l'ensemble du site. Une certaine réflexion d'ensemble semble jusqu'ici avoir présidé à son organisation. Les trois blocs prévus formeraient un corps étranger dans cet ensemble assez équilibré. L'emplacement retenu paraît contraire à la logique urbanistique du site (au départ cohérente). Elle en ignore l'organisation actuelle. En terme d'articulation des espaces, l'essai peut être qualifié de malheureux. Cela paraît d'autant plus regrettable que le site présente des qualités réelles. La notion d'intégration suppose le respect de la logique du site et des constructions existantes; au moins trois des variantes évoquées ci-dessus respecteraient une telle logique, en tirant parti de l'architecture existante. Le projet actuel est celui qui en fait le

plus fi." Le tribunal partage sans réserve ces appréciations. Il est persuadé qu'une réflexion globale et plus approfondie dans le cadre d'une procédure de planification n'aurait pas conduit à accroître la capacité du complexe scolaire du "Pré aux Moines" par la construction d'une annexe à l'emplacement prévu par le projet litigieux. On ne peut s'empêcher de penser que le choix de la municipalité, fondé sur un certain nombre de réflexions non dépourvues de pertinence, mais manquant de bases suffisantes pour permettre une évaluation objective des diverses solutions envisageables, a été prise sous la pression des très brefs délais de réalisation que cette autorité s'est imposée. S'agissant d'une réalisation d'une certaine importance, qui n'a rien de provisoire, et vu les nombreux projets de la municipalité dans la zone de verdure et d'utilité publique où se trouve la parcelle litigieuse, une extension sensible des constructions existantes doit passer soit par une révision de la planification, soit par une étude d'ensemble comparable à celle qui devrait être menée en vue d'une telle révision.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours. Conformément aux articles 38 et 55 LJPA, un émolument sera mis à la charge de la partie déboutée, ainsi que les dépens auxquels peuvent prétendre les recourants, qui ont procédé par l'intermédiaire d'un avocat et obtiennent gain de cause.

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