

# VD\_OMNI AC.2008.0167 vom 15. Juni 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-06-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2008.0167](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0167)

FR: VD\_OMNI AC.2008.0167 du 15 juin 2009

IT: VD\_OMNI AC.2008.0167 del 15 giugno 2009

## Regeste

VALOR-IMMOB SA/Municipalité d'Yvonand | Confirmation de la non-réglementarité d'un projet de construction consistant à ériger deux groupes de bâtiments, chacun étant composé de trois bâtiments séparés par une distance de 1,80 m et pourvu d'une toiture à un seul pan, donnant ainsi l'impression de six bâtiments distincts et non de deux groupes de bâtiments. Au surplus, le dernier niveau n'est pas un étage de combles puisque la hauteur du mur d'embouchure soutenant le faîte est largement supérieure à 1 m.

## Erwägungen

### E. 1

La municipalité intimée a invoqué cinq motifs à l'appui de son refus de délivrer l'autorisation de construire requise. L'un d'eux, la dimension des lucarnes en toiture, est admis par la recourante. Celle-ci conteste en revanche les quatre autres motifs, que l'on examinera ci-après de façon successive.

### E. 2

Le premier motif de refus a trait à la forme de la toiture. Pour la municipalité, le projet prévoit, pour chaque bâtiment, une toiture à un pan, ce contrairement à l'art. 8 al. 2 RPGA, disposition qui proscriit les toitures plates, à un pan ou à pans inversés. Supposé que chacun des deux groupes de trois bâtiments soit considéré comme un seul et unique bâtiment – ce qu'elle conteste – la municipalité objecte au projet le fait qu'il présenterait l'aspect de pans inversés. En outre, elle invoque l'art. 8 al. 1 RPGA et constate l'absence d'harmonisation de la pente des toitures avec celles des bâtiments environnants. La recourante conteste ces griefs. a) La recourante fait grief à la municipalité d'avoir abusé de son pouvoir d'appréciation. Conformément à la jurisprudence, il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsqu'une autorité, usant des compétences qui lui sont dévolues par la loi, se laisse guider par des considérations non pertinentes ou étrangères au but des dispositions applicables, ou encore lorsqu'elle statue en violation des principes généraux du droit administratif que sont l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, la bonne foi et la proportionnalité (v. sur tous ces points, ATF 110 V 365 cons. 3b in fine; 108 Ib 205 cons. 4a). A juste titre, la municipalité a considéré que le projet contrevenait à l'art. 8 al. 2 RPGA. Selon la recourante, le concept prévoit deux bâtiments articulés, chacun avec une entrée et une cage d'ascenseur. Elle explique que les différents éléments de chaque corps de bâtiments présentent une emprise au sol décalée, mais que tous sont alignés sur une ligne de faîte, avec un toit à deux pans organisés de chaque côté de cette ligne. Elle soutient dès lors que chacun des deux corps donne l'aspect d'un seul et même bâtiment avec deux pans de toiture. Ce point de vue ne saurait être partagé. Le projet ne prévoit pas un alignement de chaque bâtiment sur une seule ligne de faîte, puisqu'il y a un décrochement de plus de 2 m entre chacun d'eux. Sur un axe nord-sud, ce qui apparaît nettement sur les coupes produites,

cela créé l'effet d'une toiture à deux pans inversés, ce que proscriit du reste la disposition précitée. Surtout, contrairement à ce qu'indique la recourante, les trois bâtiments de chaque corps ne sont pas accolés; ils sont séparés par une distance de 1,80 m et simplement reliés physiquement entre eux par un couvert au niveau des étages habitables. C'est donc à tort que la recourante voit dans son projet deux corps de bâtiments; il s'agit, certes, de deux corps distincts, chacun comprenant toutefois trois bâtiments indépendants et séparés. En conséquence, le projet, non réglementaire, se voit d'ores et déjà condamné par l'art. 8 al. 2 RPGA qui proscriit les toitures à un pan. C'est donc en vain que la recourante reproche à la Municipalité d'avoir excédé son pouvoir d'appréciation en refusant de délivrer l'autorisation requise. b) La recourante reproche cependant à la municipalité d'avoir créé chez elle l'assurance que son projet, s'agissant de la toiture à tout le moins, serait avalisé. Elle se prévaut implicitement du principe de la bonne foi, imprégnant les relations entre l'Etat et le citoyen (art. 5 al. 3 Cst.; ATF 131 I 166 consid. 6.1 p. 177; 126 II 97 consid. 4b p. 104/105). Ce principe leur impose de se comporter l'un vis-à-vis de l'autre de manière loyale. En particulier, l'autorité doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper le citoyen et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou d'une insuffisance de sa part (ATF 124 II 265 consid. 4a p. 269/270; 121 I 181 consid. 2a p. 183, et les autres arrêts cités). Le principe de la bonne foi protège également le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités. Il le protège donc lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 129 I 161 consid. 4.1 p. 170, 361 consid. 7.1 p. 381; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125/126; 126 II 377 consid. 3a p. 387, et les arrêts cités). Un renseignement ou une décision erronés de l'administration peut obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la loi, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées; qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de sa compétence; que l'administré n'ait pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu; qu'il se soit fondé sur celui-ci pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice; que la loi n'ait pas changé depuis le moment où le renseignement a été donné (ATF 129 II 361 consid. 7.1 p. 381; 127 I 31 consid. 3a p. 36; 124 V 215 consid. 2b/aa p. 220, et les arrêts cités). En l'occurrence, c'est à tort que la recourante se prévaut de ce principe. Sans doute, la recourante a rencontré à plusieurs reprises les autorités municipales et les représentants de la commune. Les procès-verbaux ont toujours été tenus par ses architectes; on ignore s'ils reflètent véritablement l'opinion de l'autorité. Cela est du reste mis en doute par la Municipalité, s'agissant notamment des questions d'esthétique et d'intégration. Bien plutôt, il importe de s'en tenir aux correspondances que la municipalité a adressées à la recourante. La recourante a présenté son projet au technicien communal et celui-ci, parmi les dix variantes proposées, paraît, si l'on se réfère au procès-verbal de la séance du 21 septembre 2007, avoir retenu celle faisant l'objet de la demande de permis (avec un bâtiment de moins), tout en signalant d'emblée une difficulté de conformité au regard de l'art. 8 al. 2 RPGA. Or, le 7 novembre 2007, la Municipalité, constatant une utilisation maximale du potentiel de construction et invoquant la clause d'esthétique, a préavisé négativement ce projet. La recourante a modifié son projet en conséquence et a rencontré la Municipalité le 31 janvier 2008. A l'issue de cette séance, celle-ci, par courrier du 19 février 2008, a derechef signifié à la recourante son refus d'accepter son projet en l'état, en raison, notamment, du nombre de niveaux des bâtiments prévus. Elle n'est pas revenue ultérieurement sur ce refus. Contrairement à ce qu'elle soutient, la recourante n'a donc

jamais reçu de la municipalité l'assurance que son projet rencontrerait son approbation et qu'un permis de construire lui serait délivré. Au contraire, par deux fois elle lui a signifié par écrit son refus. Supposé du reste que la recourante puisse inférer des séances des 21 septembre 2007 et 31 janvier 2008 que son projet était avalisé, la municipalité ne pouvait de toute façon se déterminer que sur la base d'un dossier nécessairement incomplet. Or, c'est seulement le 29 février 2008 que les plans ont été produits par la recourante, en annexe à sa demande de permis et de mise à l'enquête. Après avoir pris connaissance du dossier complet cette fois-ci, la Municipalité a refusé le permis. C'est en vain que la recourante critique cette décision sous l'angle du principe de la bonne foi. c) Pour ce premier et seul motif, le recours doit déjà être rejeté. La recourante ayant manifesté son intention de déposer, le cas échéant, un nouveau projet modifié, il n'est cependant pas inutile d'examiner à cet effet les autres motifs invoqués à l'appui de la décision attaquée.

### **E. 3**

Le deuxième motif de refus a trait au nombre de niveaux projetés. Pour la Municipalité, chaque bâtiment projeté comporterait quatre étages, soit trois niveaux sur rez. De par sa hauteur, le dernier niveau ne peut être, selon elle, considéré comme un étage de combles. La recourante conteste ce raisonnement. a) La Municipalité invoque à cet égard l'art. 7 al. 3 RPGA, à teneur duquel le nombre de niveaux est limité à quatre, rez-de-chaussée et combles compris. En raison de l'interdiction des toitures plates, (art. 8 al. 2 RPGA), le dernier niveau des constructions en zone village d'Yvonand est toujours constitué par des combles (v. sur ce point, arrêt AC.2003.0153 du 8 décembre 2003). Selon la jurisprudence, pour que l'espace sous la toiture soit qualifié de combles, la hauteur du mur d'embouchature, sur lequel la structure de la toiture prend appui, doit être inférieure à 1 m, sous réserve de dispositions contraires du règlement communal (v. RDAF 1999 I 116 et les références citées; arrêts AC.2006.0126 du 19 mars 2007; AC.2002.0130 du 27 novembre 2002; AC.1999.0105 du 28 décembre 2000). Le RPGA n'en contient aucune. En l'occurrence, le projet n'est pas conforme aux prescriptions réglementaires communales. Contrairement à l'opinion de la recourante, le dernier niveau ne peut être considéré comme un étage de combles. Le mur sous la corniche de chaque bâtiment respecte la hauteur maximale de 1 m à l'embouchature. Toutefois, en raison de la configuration de la toiture à un pan, le mur d'embouchature opposé est celui soutenant le faîte; or, sa hauteur est largement supérieure à 1 m. Côté ouest, sur la façade du bâtiment central, le projet offre du reste la nette impression de créer un étage supplémentaire, soit un bâtiment comportant quatre niveaux habitables, ce qui est contraire à la réglementation. Sur ce point également, la décision attaquée ne souffre d'aucune critique. b) La Municipalité oppose en outre au projet l'art. 9 al. 1 RPGA, duquel il ressort que les lucarnes ne doivent pas compromettre l'aspect architectural du bâtiment et leurs dimensions, réduites au minimum fixé par les exigences de la salubrité. Cette disposition renvoie à l'art. 28 du règlement d'application de la LATC, du 19 septembre 1986 (RLATC ; RSV 700.11.1 ) à teneur duquel « Tout local susceptible de servir à l'habitation ou au travail sédentaire est aéré naturellement et éclairé par une ou plusieurs baies représentant une surface qui n'est pas inférieure au 1/8e de la superficie du plancher et de 1 m<sup>2</sup> au minimum. Cette proportion peut être réduite au 1/15e de la surface du plancher et à 0,80 m<sup>2</sup> au minimum pour les lucarnes et les tabatières. Si les contraintes de l'état existant l'imposent, des dérogations peuvent être admises pour les fenêtres, les lucarnes et les tabatières ». L'éclairage par une surface vitrée excédant les normes de l'art. 28 RATC n'est pas réglementaire lorsque le règlement prévoit que cette surface doit être limitée au minimum (cf. AC.1996.0055 du 3 juin 1996). La recourante, qui s'est réservée la

faculté de modifier son projet afin de le rendre conforme aux deux dispositions précitées a admis sur ce point la non-conformité de celui-ci.

#### **E. 4**

La Municipalité constate que le coefficient d'utilisation du sol du projet est supérieur à celui de la zone d'habitation à forte densité du territoire communal, soit 0,6 (art. 16 al. 2 RPGA). Elle invoque dès lors le plan directeur communal pour refuser l'octroi du permis requis. a) Un projet conforme au plan d'affectation ne peut pas être rejeté au motif qu'il contreviendrait à un plan directeur liant les autorités, l'effet obligatoire d'un plan directeur pouvant tout au plus se déployer là où l'ordre juridique confère un pouvoir d'appréciation ou introduit des concepts juridiques indéterminés ménageant de la sorte une marge de manoeuvre (ATF 1A.154/2002 publié in ZBL 2004, 107). En droit cantonal vaudois toutefois, un plan directeur communal a une portée limitée: il détermine les objectifs d'aménagement de la commune (art. 35 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions – LATC; RSV 700.11) et doit être adapté aux besoins de celle-ci (art. 36 al. 3 LATC), mais, contrairement au plan directeur cantonal, il ne lie pas les autorités et leur sert uniquement de référence et d'instrument de travail (art. 31 LATC; ATF 1A.315/2005 et autres du 13 mars 2008, consid. 5.2.4 ; 1A.13/2005 du 24 juin 2005 consid. 4.8 in fine; 1P.513/1997 du 15 avril 1998 consid. 1c/bb, reproduit à la RDAF 1998 I p. 318 ). L'autorité de planification dispose au contraire d'une marge d'appréciation dans la concrétisation des objectifs et des principes d'aménagement définis par le plan directeur communal, d'autant plus large que celui-ci n'a pas de force obligatoire (cf. ATF 118 Ib 503 consid. 6b/cc p. 509/510). En l'espèce, le plan directeur prévoit une densité de 0,5-0,6 dans le secteur concerné par le projet. La surface bâtie prévue est de 1'054 m<sup>2</sup>, soit un COS de 0,27; la surface brute des planchers prévue est de 3'716 m<sup>2</sup>, soit un CUS de 0,96. A l'inverse de la zone d'habitation à forte densité, le RPGA ne prévoit cependant aucun indice de constructibilité en zone village. C'est donc à tort que la Municipalité oppose le plan directeur communal à la volumétrie du projet, puisque ses objectifs n'ont pas été concrétisés dans la zone village, le RPGA ne fixant, dans celle-ci, aucun indice de constructibilité (COS ou CUS). Les représentants de la Municipalité ont eux-mêmes admis qu'en l'état, seules s'appliquent les règles fixant la distance aux limites. Ces dernières règles étant respectées par le projet, c'est à tort que la Municipalité oppose à la recourante la densité prétendument trop élevée des constructions projetées. b) Dans le même souci de limiter la densité des constructions dans le secteur, la Municipalité a également invoqué l'art. 77 LATC. Le secteur voisin « En Mordagne », qui s'étend à la parcelle n° 326 (propriété de la commune), est en effet en cours de planification. Or, l'art. 77 LATC prévoit en pareil cas que 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. Lorsqu'elles entreprennent de réviser la planification, les autorités communales peuvent ainsi adopter des mesures provisionnelles visant à assurer ce travail de révision. On reconnaît ainsi un effet anticipé négatif à des futures mesures de planification envisagées en autorisant uniquement des constructions qui ne compromettent pas la future planification projetée (v. ATF 118 Ia 510, cons. 4d). L'art. 77 LATC vise à garantir la liberté d'action des autorités de planification (cf. Manuel Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, thèse Lausanne 1990, pp. 182-183). Le refus du permis de construire fondé sur l'art. 77 LATC, tout comme l'adoption d'une zone réservée, constitue

une restriction à la garantie de la propriété; à ce titre, il doit remplir les conditions exigées ordinairement à cet égard, à savoir respecter les principes de la légalité, de l'intérêt public et de la proportionnalité (voir à ce propos, Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5<sup>ème</sup> éd., Berne 2008, pp. 237-238, réf. citées; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n° 449, p. 198). In casu, la planification future du secteur « En Mordagne » ne s'étend actuellement pas à la parcelle de la recourante, mais à la parcelle voisine exclusivement. Les représentants de la Municipalité ont, certes, indiqué que le périmètre du futur PPA pourrait être étendu au secteur dont fait partie la parcelle n° 327; tel n'est toutefois pas le cas à l'heure actuelle. En l'état actuel des travaux de planification, la Municipalité ne peut pas invoquer l'art. 77 LATC à l'encontre du projet, ce d'autant moins que celui-ci ne semble guère compromettre les objectifs visés par la planification envisagée dans le secteur « En Mordagne ». Le peu qu'en dit la Municipalité dans sa décision et dans ses écritures ne permet pas de cerner les objectifs prétendument mis en péril par le projet. Sans doute, la mise en place d'une zone de moyenne densité est envisagée à l'entrée de la localité, ce qui pourrait avoir pour effet de limiter la densité des constructions dans ce secteur. On relève cependant que le projet de la recourante n'a guère suscité de critiques de la part de l'auteur de la planification envisagée, l'architecte Despland. c) On pourrait se demander si la Municipalité n'invoque pas en réalité le motif tiré de l'esthétique qui, même s'il paraît sous-entendu, n'a pas directement été invoqué dans la décision attaquée. Il est toutefois probable que la Municipalité aborde ce point, qu'elle mentionne du reste dans ses dernières écritures, en audience. On rappelle qu'il incombe au premier chef aux autorités communales de veiller à l'aspect architectural des constructions; elles disposent à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 115 Ia 114 consid. 3d p. 118-119, 363 consid. 3b p. 367). Dans ce cadre, l'autorité doit prendre garde à ce que la clause d'esthétique ne vide pas pratiquement de sa substance la réglementation de la zone en vigueur (ATF 115 Ia 114; 114 Ia 345; AC.2004.0102 du 6 avril 2005; AC.2002.0195 du 17 février 2006). Une intervention de l'autorité de recours sur la base de l'art. 86 LATC ne peut en effet s'inscrire que dans la ligne tracée par la loi elle-même et par les règlements communaux, qui définissent l'orientation que doit suivre le développement des localités. S'il faut admettre que les plans des zones ont un caractère de généralité qui fait obstacle à ce qu'ils prennent en considération toutes les situations particulières d'une portion restreinte du territoire, les buts qu'ils poursuivent indiquent dans quelle mesure il peut être tenu compte de ces situations. Une interdiction de construire fondée sur l'art. 86 LATC, en raison - par exemple - du contraste formé par le volume du bâtiment projeté avec les constructions existantes, ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant, notamment s'il s'agit de protéger un site, un bâtiment ou un ensemble de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables qui font défaut à l'ouvrage projeté ou que mettrait en péril sa construction (ATF 101 Ia 213 consid. 6c p. 222-223; AC.2004.0102 ; AC.2002.0195 précités). Il faut alors que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse déraisonnable et irrationnelle (ATF 115 Ia 114; 114 Ia 345; 101 Ia 213 consid. 6c p. 223; AC.2004.0102 ; AC.2002.0195 précités). Le Tribunal s'impose une certaine retenue dans l'examen de la question de l'esthétique, en ce sens qu'il ne substitue pas son propre pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité municipale, mais se borne à ne sanctionner que l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, la solution dépendant étroitement des circonstances locales (art. 36 let. a LJPA ; cf. en dernier lieu arrêt AC.2006.0097 du 13 mars 2007, et les arrêts cités). L'intégration d'une construction ou d'une installation à l'environnement bâti doit être

examinée sur la base de critères objectifs, sans sacrifier à un goût ou à un sens esthétique particulièrement aigu, de manière que le poids de la subjectivité, inévitable dans toute appréciation, n'influe que dans les limites de principes éprouvés et par référence à des notions communément admises (arrêt AC.2006.0097, précité). A cet égard, la Municipalité paraît invoquer l'art. 11 RPGA à teneur duquel les transformations ou constructions nouvelles doivent s'intégrer harmonieusement parmi les bâtiments voisins, notamment en ce qui concerne les volumes, les dimensions, les teintes, la pente et la forme des toits. Il est vrai que le projet est d'autant plutôt imposant qu'il prend place à l'entrée de la localité venant d'Yverdon-les-Bains; il confère une connotation urbaine à un secteur qui demeure principalement villageois. En dépit du parti pris consistant à réaliser deux groupes et à décaler le bâtiment central, les constructions projetées font l'effet d'une barre qui dissimule les premières maisons villageoises. Cela étant, le secteur bâti n'est pas particulièrement intéressant d'un point de vue architectural. Il est exagéré de soutenir que le projet ne s'intégrerait pas à l'environnement bâti, fort disparate au demeurant et qui comprend déjà deux bâtiments avec trois niveaux habitables sous la corniche. Dès lors, le grief ayant trait à l'absence d'harmonie entre la pente des toitures prévues (40%) et celle des bâtiments environnants, pour autant qu'il ait encore un objet – ce qui n'est pas certain –, n'est guère fondé.

#### **E. 5**

En dernier lieu, la Municipalité estime que la création de 52 places de parc au débouché du chemin de l'Ancien-Stand sur la RC 402 devrait engendrer une surcharge du trafic. Pour elle, l'ampleur de ce projet devrait être couplée avec une amélioration de ce carrefour. Cette question n'a toutefois pas lieu d'être tranchée, le sort du recours étant de toute façon scellé au vu des explications qui précède, ce d'autant moins que les représentants de la Municipalité ont confirmé en audience qu'à l'entrée de la localité, un giratoire à l'intersection de la RC et du chemin de la Cua et l'aménagement d'une route d'évitement étaient à l'étude dans ce secteur.

#### **E. 6**

Vu ce qui précède, le recours ne peut qu'être rejeté et la décision attaquée, confirmée. La recourante succombant, un émolument judiciaire sera mis à sa charge (art. 48, 49 al. 1 et 91 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). Pour le surplus, des dépens seront alloués à la Municipalité d'Yvonand qui a obtenu gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 55 et 91 LPA-VD). Les communes, qui sont exclues du champ d'application de l'art. 52 al. 1 LPA-VD, conservent en effet, dans la nouvelle procédure administrative, la faculté de faire valoir leur droit à des dépens (art. 56 al. 3 LPA-VD, a contrario).

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