

## **VD\_OMNI AC.2009.0021 vom 5. November 2009**

VD Tribunal cantonal, 2009-11-05, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2009.0021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2009.0021)

FR: VD\_OMNI AC.2009.0021 du 5 novembre 2009

IT: VD\_OMNI AC.2009.0021 del 5 novembre 2009

### **Regeste**

WULLIAMOZ/Municipalité d'Yverdon-les-Bains | La Municipalité n'est pas en mesure de remettre en cause les plans d'affectation et de quartier existants dans le cadre de la procédure du permis de construire et doit se contenter d'appliquer la réglementation en vigueur. Le principe de la planification entraînant des possibilités de construire différentes d'une zone à l'autre ne constitue pas une atteinte illicite à la garantie de la propriété dans la mesure où les distinctions opérées sont fondées sur une réglementation claire adoptée conformément aux art. 56 ss LATC.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

er novembre 2008 et 19 janvier 2009 constituaient des demandes de réexamen dont les conditions de l'entrée en matière n'étaient pas remplies, les recours devant pas conséquent être rejetés. Dans ses observations du 18 juin 2009, elle estime que cette question peut rester ouverte car les éléments nouveaux ne justifiaient de toute façon pas la modification de la décision initiale de refus du permis. Ce faisant, la municipalité n'a pas formellement renoncé à ce grief, qui doit donc être examiné. b) Un administré peut avoir un intérêt à ce qu'une décision soit modifiée en sa faveur; dans ce cas, il en fait la demande à l'autorité, en requérant un nouvel examen. Outre les cas de révision, l'autorité n'est tenue de se saisir d'une demande de réexamen que si les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis la première décision, ou si le requérant invoque des faits et des moyens de preuves importants qu'il ne connaissait pas lors de cette décision ou dont il ne pouvait pas se prévaloir ou n'avait pas de raison de se prévaloir à cette époque (ATF 124 II 1 consid. 3a p. 6; 120 I b 42 consid. 2b p. 46/47). Dans les autres situations, l'autorité peut procéder à un nouvel examen, mais n'y est pas tenue. Si elle décide toutefois d'entrer en matière, elle rend une nouvelle décision, qui est elle-même susceptible de recours (Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, Berne 2002, p. 343-344). c) En l'occurrence, la municipalité a clairement exposé dans ses lettres des 19 et 28 janvier 2009 qu'elle avait réexaminé le dossier et qu'elle confirmait sa décision de refus du permis de construire. Il est donc patent que l'autorité intimée a, par deux fois, décidé d'entrer en matière sur les demandes de réexamen déposées par le recourant et qu'elle a rendu deux nouvelles décisions au fond. Dans la mesure où les recours sont dirigés contre ces décisions, qu'ils ont été déposés dans les délais et les formes prévues par la loi (art. 79, 95 et 99 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; LPA-VD, RSV 173.36) par un recourant qui dispose de la qualité pour recourir (art. 75 et 99 LPA-VD), ils sont par conséquent recevables.

#### **E. 2**

, un IUS avant travaux de 1,49.

### **E. 3**

a) Les bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir sont réglés à l'art. 80 LATC, qui dispose ce qui suit : "Les bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir entrées en force postérieurement, relatives aux dimensions des bâtiments, à la distance aux limites, au coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol, ou à l'affectation de la zone, mais n'empiétant pas sur une limite des constructions, peuvent être entretenus ou réparés. Leur transformation dans les limites des volumes existants ou leur agrandissement peuvent être autorisés, pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte sensible au développement, au caractère ou à la destination de la zone. Les travaux ne doivent pas aggraver l'atteinte à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui en résultent pour le voisinage. Les bâtiments en ruine ou inutilisables qui ne correspondent pas aux règles de la zone mentionnées au premier alinéa ne peuvent être reconstruits. Cependant, en cas de destruction accidentelle totale datant de moins de cinq ans, la reconstruction d'un bâtiment peut être autorisée dans son gabarit initial, dans la mesure où un volume comparable ne peut être édifié sur la parcelle selon les règles de la zone. L'alinéa 2 est applicable par analogie." Déduite de la garantie de la propriété (art. 22 ter aCst, désormais art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101]) et du principe de la non rétroactivité des lois, la protection de la situation acquise implique que, sous réserve de garanties plus étendues que les cantons sont libres d'assurer tout en respectant les exigences majeures de l'aménagement du territoire, de nouvelles dispositions restrictives ne peuvent être appliquées à des constructions autorisées selon l'ancien droit que si un intérêt public important l'exige et si le principe de la proportionnalité est respecté (ATF 113 Ia 119 consid. 2). b) En l'espèce, il n'est pas contesté que le bâtiment litigieux a été construit avant l'adoption du RPGA en 2003. Il peut ainsi être mis au bénéfice de la situation acquise sur la base de l'art. 80 LATC s'agissant du dépassement existant de l'IUS. Le projet tel qu'il a été mis à l'enquête publique prévoit une augmentation de 39 m<sup>2</sup> de la SBPU et élève de ce fait l'IUS, en tenant compte d'une SPBU existante de 655 m<sup>2</sup>, de 1,49 à 1,58. Il a donc pour conséquence d'aggraver l'atteinte à la réglementation en vigueur et ne saurait être autorisé. C'est la raison pour laquelle la municipalité a refusé le permis de construire le 6 octobre 2008, décision qui n'a, à juste titre, pas été contestée par le recourant. Le caractère non réglementaire du projet initial étant avéré, il y a lieu d'examiner ci-dessous si les modifications ultérieures proposées par le recourant, qui font l'objet des deux recours, peuvent conduire à l'octroi d'une autorisation de construire. I. Recours du 18 février 2009 à l'encontre de la 1<sup>ère</sup> décision sur réexamen du 19 janvier 2009

### **E. 4**

Dans le recours précité, le recourant conteste sur divers points le contenu de la note du conseil de la municipalité du 11 décembre 2008. Il déplore également que l'occasion de se déterminer sur cette note ne lui ait pas été donnée par la municipalité avant qu'elle ne rende sa décision, ce qui violerait son droit d'être entendu.

### **E. 5**

a) En premier lieu, on relèvera qu'en procédure non contentieuse, il n'existe d'ordinaire pas d'obligation pour une autorité administrative de transmettre à la partie intéressée une expertise se limitant à répondre à des questions purement juridiques. Le Tribunal fédéral a clairement rappelé ce principe dans son ATF 128 V 272 (consid. b/cc), qui concernait toutefois un cas de figure particulier où le développement juridique de l'expertise litigieuse faisait apparaître les faits sous une lumière différente qui justifiait de requérir, dans ce cas

bien précis, les déterminations de la partie concernée avant que l'autorité ne rende une décision. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Contrairement à ce que soutient le recourant, la municipalité n'a donc pas violé son droit d'être entendu dans la présente affaire.

#### **E. 6**

Le recourant soutient que le conseil de la municipalité prétendrait que le projet implique un agrandissement illicite du bâtiment dans le sens d'une augmentation de son gabarit. Le tribunal n'est pas de cet avis. En réalité, seule l'augmentation de la surface de plancher utile a fait l'objet de l'analyse de la municipalité et de son mandataire, que ce soit dans les décisions attaquées ou dans les écritures déposées dans le cadre du recours. Le tribunal n'entrera donc pas en matière sur ce grief, qui n'a pas été soulevé par la municipalité.

#### **E. 7**

a) Afin que le projet respecte l'IUS réglementaire, le recourant a convenu avec les propriétaires de la parcelle voisine qu'ils constituent une servitude de non bâtir sur leur fonds afin de reporter les possibilités de construire sur la parcelle litigieuse. La municipalité conteste ce procédé. Elle réfute la légalité d'un report de surface constructible sur une parcelle dont le bâtiment est déjà dérogatoire. De plus, elle estime que seule une servitude constituée en faveur de la collectivité serait admissible. Enfin, elle conteste la localisation de l'emprise de la servitude en cause. b) La jurisprudence a admis qu'il était possible de convenir avec un propriétaire que ce dernier mette à disposition du fonds voisin, pour le calcul de la surface constructible, une surface de terrain qui n'a pas déjà servi à un tel calcul pour un bâtiment existant, à la condition toutefois que la surface mise ainsi à contribution ne puisse plus servir ultérieurement à un tel calcul, ce qui implique pratiquement qu'elle soit grevée d'une servitude de non bâtir au profit de la collectivité (ATF 101 Ia 292 consid. 3b; 95 I 542; AC.2002.0229 du 12 mai 2003). En l'espèce, le recourant a convenu que la servitude de non bâtir soit constituée en faveur des parcelles n os 1'025 et 1'026 uniquement. Cette solution est critiquable car les propriétaires intéressés pourraient convenir d'une radiation ultérieure de cette servitude, conformément aux art. 975 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 201), sans que la municipalité ne puisse s'y opposer de façon efficace. A cet égard, le fait que cette servitude soit conclue à titre onéreux ne constitue pas une garantie qu'elle ne sera pas radiée ultérieurement. Le respect de l'IUS prescrit par le règlement communal doit donc être assuré par l'inscription, au registre foncier, d'une servitude mixte, personnelle et foncière, en faveur, non seulement de la parcelle n° 1'026, mais également de la commune. En outre, ce procédé n'est pas interdit par l'art. 80 LATC, dans la mesure où il permet précisément de ne pas aggraver l'atteinte à la réglementation. En effet, ce n'est pas l'agrandissement des surfaces habitables en lui-même, mais bien l'aggravation de l'atteinte à l'indice d'utilisation du sol, à savoir au rapport entre ces surfaces et celle de la parcelle, qui est prohibée par l'art. 80 al. 2 LATC. La constitution d'une servitude de non bâtir permet de maintenir un rapport entre ces surfaces qui n'est pas plus élevé que celui existant actuellement, de sorte que le projet n'aggraverait pas l'atteinte à la réglementation. De plus, le projet n'est pas contraire au développement, au caractère ou à la destination de la zone. Il n'en résulte pas non plus d'inconvénient pour les voisins. c) Le Tribunal fédéral a récemment rappelé le fait que les divers indices d'utilisation du sol avaient notamment pour objectif de concrétiser les principes d'aménagement du territoire, en particulier le maintien d'une certaine harmonie entre les constructions et l'espace bâti, mais qu'il n'était pas le seul outil à disposition de l'autorité pour atteindre ses objectifs. Les règles sur les distances, sur les dimensions

(longueur, largeur, hauteur) et sur l'ordre des constructions, contiguës ou non contiguës, remplissent des fonctions similaires. C'est la combinaison de ces diverses règles qui permet d'atteindre les objectifs visés, qui doivent s'analyser à l'échelle de la zone ou du quartier concerné et non seulement à l'échelle de la parcelle (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_332/2007 du 13 mars 2008 consid. 4). Par conséquent, peu importe que l'emprise envisagée de la servitude ne se situe pas directement en contiguïté avec la parcelle n° 1'026. Il suffit que cette servitude grève une parcelle voisine pour que les règles sur l'IUS atteignent l'objectif que leur a fixé le législateur et qui doit se réaliser, tel que l'a rappelé le Tribunal fédéral, au niveau du quartier et non seulement à celui de la parcelle litigieuse.

#### **E. 8**

Dans ces conditions, force est de constater que le recours doit être admis et qu'il convient d'autoriser le projet mis à l'enquête publique, à condition toutefois qu'une servitude soit inscrite sur un fonds voisin en faveur aussi bien de la parcelle n° 1'026 que de la collectivité. L'IUS actuel s'élève à 1,49. Afin de ne pas porter de nouvelle atteinte à la réglementation, il ne suffit pas que l'IUS final atteigne au plus ce montant. Encore faut-il que le rapport entre la nouvelle surface habitable et la surface nouvellement grevée respecte l'art. 46 al. 1 RPGA, qui fixe l'IUS à 0,80. Aussi, compte tenu de l'augmentation de la SBPU de 39 m<sup>2</sup> au niveau des combles, la parcelle n° 1'027 devra-t-elle être grevée d'une servitude d'une emprise de 49 m<sup>2</sup> (39 : 0,8).

#### **E. 9**

Compte tenu de l'admission du recours, il n'est nul besoin d'examiner les autres griefs invoqués par le recourant, à savoir notamment la violation des principes constitutionnels régissant l'activité administrative, dans la mesure où le recourant ne prétend pas qu'ils devraient conduire à admettre le recours sans que la constitution d'une servitude ne soit nécessaire. II. Recours du 17 février 2009 à l'encontre de la 2<sup>e</sup> décision sur réexamen du 28 janvier 2009

#### **E. 10**

a) La municipalité soutient que le recourant aurait dû mettre les modifications proposées à l'enquête publique. b) De jurisprudence constante, l'enquête publique n'est pas une fin en soi. Elle a essentiellement pour but de renseigner les intéressés de façon complète sur la construction projetée. Les défauts dont elle peut être affectée ne peuvent donc être invoqués à l'encontre d'une décision que s'ils ont pour conséquence de gêner l'administré dans l'exercice de ses droits et qu'il en subit un préjudice (AC.1999.0064 du 17 mars 2000; AC.2001.0224 du 6 août 2003; AC.2004.0253 du 2 mai 2005 et AC.2005.0233 du 31 mars 2006). c) En l'espèce, le premier projet mis à l'enquête n'a pas suscité d'opposition des voisins, alors même que les travaux envisagés entraînaient une aggravation de l'IUS. En tous les cas, leurs éventuels droits ont été sauvegardés dans le cadre de cette procédure. Quant à la transformation de locaux habitables en galetas, elle ne semble pas être susceptible de porter atteinte aux intérêts des voisins puisqu'elle ne concerne que des locaux intérieurs et prévoit une réduction des surfaces habitables, au point qu'on pourrait d'ailleurs légitimement se demander si les voisins disposeraient de la qualité pour recourir en pareil cas ( ATF 1C\_3/2007 consid. 1.3.1 du 20 juin 2007 publié aux ATF 133 II 249; v. ég. 1C\_64/2007 du 2 juillet 2007, dans la cause cantonale AC.2005.0107; voir le Message du Conseil fédéral, FF 2001 p. 4127, et les ATF 127 I 44 consid. 2c et 120 Ib 431 consid. 1). Une mise à l'enquête complémentaire sur le changement d'affectation du 2<sup>e</sup> étage

apparaît donc comme une mesure inutile à la sauvegarde des intérêts des tiers. La même conclusion doit prévaloir pour la modification du projet tendant à inscrire une servitude de non bâtir. Cet élément ne modifie en rien la nature ou l'étendue des transformations prévues par le projet mis à l'enquête. Elle ne tend qu'à éviter l'aggravation de l'IUS. Les voisins ne s'étant pas opposés au projet, alors même qu'il n'était pas réglementaire, on voit mal en quoi l'inscription d'une servitude pourrait influencer négativement sur leur situation, à l'exception naturellement des voisins Brocard, qui se sont toutefois d'ores et déjà montrés favorables à cette inscription en signant la convention y relative.

#### **E. 11**

Le projet a pour effet d'agrandir la surface habitable de 39 m<sup>2</sup> au niveau des combles. A ce propos, c'est bien ce chiffre qui correspond à la surface utile nouvelle et non celui de 27,7 m<sup>2</sup> avancé par le constructeur, qui exclut l'espace existant inférieur à 1,30 m sous la charpente alors que le plafond sera rehaussé à cet endroit, de nouvelles ouvertures étant prévues en façade. Le recourant a proposé à la municipalité de modifier l'affectation de pièces situés au deuxième étage de l'immeuble afin de compenser l'augmentation des surfaces habitables. La simple superposition des plans des combles et de l'étage inférieur permet de constater que les nouveaux espaces non habitables du deuxième étage couvrent une surface plus petite que ceux nouvellement utiles des combles puisque la pièce WC/bain du deuxième étage demeure habitable. Cette solution ne permet donc pas de compenser intégralement les nouvelles surfaces habitables et le projet doit donc être considéré comme contraire à l'art. 80 al. 2 LATC en ce sens qu'il aggrave l'atteinte à la réglementation.

#### **E. 12**

a) Le recourant soutient encore que la décision de la municipalité serait arbitraire au regard des importantes possibilités de construire offertes par les plans de quartier « Orbe-Thièle » et « Neuchâtel-Chamblon » touchant des secteurs directement voisins de la parcelle litigieuse. Il invoque à cet égard la garantie de la propriété et le principe de la proportionnalité. b) Toute restriction de droit public à la propriété doit reposer sur une base légale suffisante, poursuivre un intérêt public et être conforme au principe de la proportionnalité (ATF 121 II 117 consid. 3b; 119 Ia 362 consid. 3a). Si une telle atteinte est grave, le Tribunal fédéral exige une base légale claire et univoque. Si l'atteinte est moins lourde, l'exigence d'une base légale est satisfaite si la décision contestée peut se fonder sans arbitraire sur la norme qu'elle mentionne (ATF 116 Ia 181 consid. 3c; 124 II 538 consid. 2a). En l'occurrence, l'art. 46 al. 1 RPGA, qui fixe l'IUS applicable à la zone, constitue une base légale claire, adoptée conformément aux art. 56 ss LATC. En outre, la situation acquise du bâtiment litigieux est garantie par l'art. 80 LATC, dont les prescriptions sont une expression du principe de la garantie de la propriété et procèdent déjà d'une balance entre les intérêts publics et privés en présence. De plus, on rappelle que 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 bâtir 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 consid. 3a; 115 Ib 151 consid. 5c). Il n'appartenait ainsi pas à la municipalité de remettre en cause les plans de quartier existants et la réglementation de la zone de la ceinture centrale dans le cadre de l'octroi du permis de construire litigieux. Dans ces circonstances, la décision municipale, qui s'est contentée d'appliquer les règles de droit en vigueur, ne saurait être taxée d'arbitraire.

### **E. 13**

En définitive, le recours doit être admis dans la mesure où il est dirigé contre la décision municipale du 19 janvier 2009, sous réserve de l'inscription d'une servitude de non bâtir d'environ 49 m<sup>2</sup> (voir considérant 8 ci-dessus) constituée aussi bien en faveur de la parcelle n° 1'026 que de la collectivité publique. Le recours à l'encontre de la décision du 28 janvier 2009 doit en revanche être rejeté. Le recourant obtient gain de cause dans le sens de ses conclusions à l'encontre de l'une des deux décisions entreprises seulement. En pareil cas, il convient de répartir les frais de la présente procédure entre les parties, qui succombent chacune dans l'une des deux procédures (art. 49 et 51 LPA-VD), et de compenser les dépens (art. 51, 55, 56 al. 2 et 57 LPA-VD).

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