

# **VD\_OMNI AC.2010.0122 vom 26. Juli 2011**

VD Tribunal cantonal, 2011-07-26, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2010.0122](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0122)

FR: VD\_OMNI AC.2010.0122 du 26 juillet 2011

IT: VD\_OMNI AC.2010.0122 del 26 luglio 2011

## **Regeste**

DE KEGHEL c/Municipalité de Gilly, ROLAZ | Refus d'octroi d'un permis de construire une villa, au motif que le coefficient d'occupation du sol (COS) ne serait pas respecté, d'une part, que les toits plats sont interdits dans la zone en cause, d'autre part. L'appréciation de l'autorité intimée, consistant à retenir que le caractère semi-enterré d'une construction suppose que la moitié de son volume au moins se situe au-dessous du terrain naturel, ne prête pas le flanc à la critique; le garage projeté en l'occurrence doit dès lors être compris dans le calcul du COS, lequel est ainsi supérieur au maximum autorisé. Par ailleurs, l'autorité intimée n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en qualifiant de "toits plats" les surfaces extérieures planes situées à un niveau supérieur, peu important à cet égard que les surfaces en cause soient utilisées en tant que terrasses. Enfin, les critères permettant au recourant de se prévaloir de l'égalité dans l'illégalité ne sont pas réunis dans le cas d'espèce. Recours rejeté.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Interjeté dans le délai légal de trente jours suivant la notification de la décision entreprise (art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative - LPA-VD; RSV 173.36), le recours a été déposé en temps utile, étant précisé que, dans la mesure où l'autorité intimée a été informée par courrier du 22 décembre 2009 de ce que le recourant était représenté par un avocat (cf. art. 16 al. 1 LPA-VD), c'est à ce dernier qu'elle aurait dû adresser la décision en cause, de sorte que la première notification à laquelle elle a procédé, par courrier recommandé adressé directement à l'intéressé le 26 mars 2010, ne saurait être tenue pour régulière; le délai de recours a en conséquence commencé à courir au plus tôt le 20 avril 2010, lorsque la décision est parvenue au recourant et que ce dernier en a informé son conseil (cf. arrêt PE.2009.0569 du 18 janvier 2010 consid. 1 et les références). Le recours satisfait par ailleurs aux autres exigences formelles de recevabilité (cf. art. 79 al. 1 LPA-VD, applicable par analogie par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

### **E. 2**

Dans la décision attaquée, l'autorité intimée a retenu cinq motifs distincts pour refuser l'octroi du permis de construire en cause. Elle a toutefois expressément admis, à l'occasion de l'audience du 14 mars 2011, que le recourant avait satisfait en cours d'instance aux exigences requises s'agissant de trois points initialement litigieux (correspondant aux ch. 3 à 5 de sa décision), respectivement que seules demeuraient litigieuses la question du COS en lien avec la prise en compte du garage, ainsi que la question de la qualification et de l'admissibilité, au regard de la réglementation communale, des surfaces planes extérieures situées au niveau supérieur. En conséquence, l'objet du litige se limite désormais à ces deux

derniers points, qu'il convient d'examiner séparément.

### E. 3

Selon l'autorité intimée, la construction envisagée dépasserait largement, en termes de surface bâtie, le COS de 1/7 ème fixé par l'art. 23 RPGA. Elle estime à cet égard que le garage doit être compris dans le calcul de ce coefficient, dans la mesure où il serait manifeste, au vu du volume au-dessus du terrain naturel, qu'il ne peut être considéré comme semi-enterré tant il modifie l'aspect de la parcelle. A l'occasion de l'audience du 14 mars 2011, l'autorité intimée a en effet exposé que le caractère "semi-enterré" d'une construction, au sens du règlement communal, supposait que la moitié du volume au moins se situe au-dessous du terrain naturel, ce qui impliquerait, s'agissant du garage dont la prise en compte dans le calcul du COS est litigieuse dans le cas d'espèce, que la construction soit enfoncée dans le sol de 27 cm exactement. Le recourant conteste cette appréciation, faisant en substance valoir que le profil et la nature du sol ne seraient nullement modifiés, hormis s'agissant de l'entrée du garage, et que le projet ne nuirait aucunement au voisinage. a) A teneur de l'art. 43 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), les plans d'affectation règlent l'affectation, la mesure de l'utilisation du sol et les conditions de construction dans les diverses zones qu'ils délimitent. Ils sont élaborés sur la base des plans directeurs (al. 1). Ils comprennent les plans proprement dits et les dispositions réglementaires s'y rapportant (al. 2). Selon l'art. 23 RPGA, la surface bâtie en zone de villas ne peut excéder le septième (1/7) de la surface totale de la parcelle. b) Aux termes de l'art. 84 LATC, le règlement communal peut prévoir que les constructions souterraines ou semi-enterrées ne sont pas prises en considération notamment dans le coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol (al. 1). Cette réglementation n'est applicable que dans la mesure où le profil et la nature du sol ne sont pas sensiblement modifiés et s'il n'en résulte pas d'inconvénient pour le voisinage (al. 2). Selon l'art. 61 al. 2 RPGA, disposition générale applicable à toutes les zones, les constructions souterraines ou semi-enterrées ne sont pas prises en considération dans le calcul du COS (notamment) pour autant que les conditions prévues par l'art. 84 al. 2 LATC soient remplies. Selon la jurisprudence, pour apprécier le caractère souterrain (ou semi-enterré) d'une construction, il convient de prendre en considération l'état futur des lieux, et non le terrain naturel existant avant l'exécution des travaux (arrêt AC.2007.0105 du 19 mai 2008 consid. 4b et la référence). Il est par ailleurs admis que le critère déterminant pour apprécier si le profil et la nature du sol sont sensiblement modifiés au sens de l'art. 84 al. 2 LATC dépend également de l'impact visuel de la construction en cause dans l'environnement construit, et non pas uniquement de savoir si la construction se trouve en grande partie sous le niveau du terrain naturel (arrêt AC.2009.0074 du 29 janvier 2010 consid. 2 c in fine ). c) En l'espèce, compte tenu de la surface de la parcelle (2'257 m<sup>2</sup>), la surface bâtie ne doit pas dépasser 322.43 m<sup>2</sup>, correspondant à un COS de 0.143 (1/7). Si l'on devait considérer que le garage ne bénéficie pas de l'exception prévue par l'art. 61 al. 2 RPGA, comme le soutient l'autorité intimée, la surface bâtie à prendre en compte serait de 450 m<sup>2</sup> (cf. ch. B8 de la demande de permis de construire du 5 janvier 2010; cf. ég. ch. 62 de la demande de permis de construire déposée en novembre 2009), correspondant à un COS de 0.199 dépassant largement le maximum autorisé par le règlement. Indépendamment de la question de savoir si et dans quelle mesure le profil et la nature du sol seraient sensiblement modifiés par le projet, respectivement s'il n'en résulterait pas d'inconvénient pour le voisinage (au sens de l'art. 84 al. 2 LATC), se pose en premier lieu la question du caractère "semi-enterré" du garage en cause. A cet égard, le critère appliqué par l'autorité

intimée, consistant à exiger que la moitié du volume au moins se situe au-dessous du terrain naturel, ne prête pas le flanc à la critique - "semi-enterré" signifiant littéralement "à moitié enterré"; un tel critère est au demeurant usuel en la matière (cf. Bovay et al. , Droit fédéral et vaudois de la construction, 4 ème éd., Bâle 2010, Glossaire ad "Sous-sol", ch. 2; cf. ég. ATF 1C\_24/2009 du 19 avril 2009 consid. 2.2, s'agissant de la réglementation dans la commune de Pully). Dans la mesure où ce critère n'est pas respecté, le garage en cause ne saurait être qualifié de construction souterraine ou semi-enterrée, et bénéficier de l'exception prévue à l'art. 61 al. 2 RPGA. En d'autres termes, la question de savoir si les conditions de l'art. 84 al. 2 LATC sont remplies ne se pose que pour autant que le caractère souterrain ou semi-enterré de la construction soit admis. En l'occurrence, il résulte des explications de l'autorité intimée que, pour que la moitié (au moins) du volume du garage litigieux soit située au-dessous du terrain naturel - partant pour que ce garage puisse être considérée comme "semi-enterré" au sens de l'art. 61 al. 2 RPGA -, il conviendrait que la villa soit enfoncée dans le sol de 27 cm exactement. Le recourant ne conteste pas cette appréciation, à tout le moins pas expressément; il ne soutient pas, en particulier, que la moitié (au moins) du volume du garage projeté serait d'ores et déjà, au vu des plans tels que soumis à l'enquête publique, située au-dessous du terrain naturel. Le calcul auquel a procédé l'autorité intimée apparaît au demeurant conforme aux plans en cause. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de s'écarter de cette appréciation, ce d'autant moins que le recourant a expressément admis, à l'occasion de l'audience du 14 mars 2011, qu'un tel "enfouissement" de la construction était techniquement envisageable, moyennant une modification s'agissant de l'accès au garage, et n'occasionnerait aucun problème particulier - et ce quoi qu'il en ait dit dans son courrier adressé à l'autorité intimée le 25 juin 2010. La décision attaquée doit en conséquence être confirmée sur ce point, en ce sens que, dès lors que plus de la moitié de son volume se situe, en l'état des plans, au-dessus du terrain naturel, le garage doit être compris dans le calcul du COS, ce coefficient dépassant dès lors largement le maximum autorisé par l'art. 23 RPGA.

#### **E. 4**

Le projet litigieux comporte deux surfaces planes extérieures liées aux appartements des combles, qualifiées de "terrasses" sur les plans, d'une superficie totale d'environ 90 m<sup>2</sup> ([8.12 m x 5.97 m] + [8.12 m x 5.30 m]). Selon l'autorité intimée, il s'agirait de "toits plats" (respectivement de "toitures plates"), lesquels sont prohibés par la réglementation communale. Le recourant conteste cette appréciation, faisant valoir que de telles terrasses ne sont pas interdites par le règlement, et qu'elles ne peuvent être assimilées à un toit, singulièrement à un "toit plat". Il soutient par ailleurs qu'il existerait dans la commune de Gilly plusieurs terrasses "du même type" que celle envisagée. a) Aux termes de l'art. 59 RPGA, disposition générale applicable à toutes les zones, la Municipalité peut imposer l'orientation des faîtes ou la pente des toitures, notamment pour tenir compte de celle des bâtiments voisins. Les toits plats et les toits à un pan sont interdits; ils peuvent toutefois être autorisés pour de petites constructions telles que garage pour une ou deux voitures, bûchers ou autres. Dans le cadre de la zone de villas, l'art. 26 in fine RPGA prévoit que la pente des toitures sera comprise entre 30 et 70 pour-cent. En l'espèce, il n'est pas contesté que les toits plats sont prohibés par la réglementation communale, respectivement que le projet ne porte pas sur une "petite construction" pouvant bénéficier d'une autorisation au sens de l'art. 59 RPGA. Est bien plutôt litigieuse la question de la qualification des deux "terrasses" situées au niveau supérieur de la villa en tant que "toits plats". b) Dans un arrêt du 30 septembre 2009 (AC.2009.0053), auquel le recourant se réfère dans son acte de recours, la cour de

céans a eu l'occasion de se prononcer sur le caractère admissible de deux terrasses dans un cas particulier, ceci dans le cadre d'une construction projetée précisément dans la commune de Gilly (zone du village); il a été jugé ce qui suit (consid. 5b) : "La partie Sud du projet est surmontée d'une terrasse entourée par une toiture tronquée. Il ne s'agit pas d'un toit plat, la terrasse étant en définitive cachée dans la toiture et la toiture ayant un aspect en quelque sorte coupé en son sommet. L'inspection locale a permis de constater l'existence d'un tel toit sur une parcelle également située en zone de village au Sud de la parcelle litigieuse. Dans ces circonstances, la municipalité a appliqué correctement sa réglementation en autorisant cette terrasse. La partie Sud du projet comprend une autre terrasse non couverte, à côté de la porte d'entrée. [...] Le toit coiffant la partie Sud du projet comporte un avant-toit, de sorte qu'il ne s'agit pas d'une construction nouvelle sans avant-toit au sens de l'art. 15 al. 2 du règlement communal. C'est en vain qu'on cherche une disposition réglementaire qui empêcherait les constructeurs de prévoir la terrasse en question." Il s'impose de constater que l'application du règlement communal découlant de cette jurisprudence ne permet pas de trancher la question ici litigieuse. En effet, il en résulte que la première terrasse à laquelle il est fait référence était "en définitive cachée dans la toiture", et il n'est pas contesté que tel ne sera pas le cas en l'espèce - étant rappelé à cet égard que l'autorité intimée a exposé, à l'occasion de l'audience du 14 mars 2011, que les toits plats étaient prohibés dans la zone de villas pour des motifs d'esthétique, et que de tels motifs perdent à l'évidence toute pertinence s'agissant d'un aménagement qui échappe aux regards. Quant à la seconde terrasse à laquelle il est fait référence, elle était située "à côté de la porte d'entrée" et coiffée d'un avant-toit, ce qui la distingue également des terrasses faisant l'objet du présent projet. D'une part en effet, elle se situait à un niveau inférieur de l'immeuble - ainsi l'autorité intimée n'a-t-elle pas considéré comme contraire au règlement la terrasse surplombant le garage dans le cas d'espèce; d'autre part, on peut sérieusement douter qu'une surface plane extérieure couverte d'un avant-toit puisse encore être qualifiée de toit, de sorte que la cour de céans n'a pas jugé utile d'examiner la question de la qualification en tant que toit plat de cette seconde terrasse. c) Le RPGA ne définit pas les notions de "terrasse" et de "toit" ou de "toiture" (respectivement de "toit plat" ou de "toiture plate"). La jurisprudence n'a pas davantage défini de critères applicables à cet égard en l'absence de dispositions communales, comme elle l'a fait, par exemple, s'agissant de la prise en compte de balcons dans le calcul du COS (cf. arrêt AC.2008.0025 du 29 avril 2009 consid. 3b et les références). Dans ces conditions, il convient d'examiner si l'appréciation de l'autorité intimée est fondée sur des critères objectifs ou apparaît au contraire insoutenable, étant précisé qu'elle bénéficie dans ce cadre d'une certaine latitude de jugement (cf. arrêt AC.2009.0112 du 11 février 2010 consid. 3c et les références). Dans sa conception usuelle (Dictionnaire "Le Petit Robert", éd. 2010), un toit est une surface supérieure d'un édifice, inclinée ou horizontale, respectivement un agencement approprié de matériaux recouvrant une construction et la protégeant contre les intempéries; la toiture est l'ensemble constitué par la couverture d'un édifice et son armature. S'agissant d'une terrasse, dans le sens qui nous occupe ici (ch. II/2), il s'agit d'une plateforme en plein air d'un étage de maison en retrait sur l'étage inférieur, ou encore d'une "toiture plate, accessible, parfois aménagée". En l'espèce, il apparaît que les deux surfaces planes extérieures litigieuses, en tant qu'elles représentent - aux endroits respectifs en cause - la surface supérieure de la villa, qu'elles recouvrent et protègent contre les intempéries, sont bel et bien des toits au sens ci-dessus, singulièrement des toits plats, ce que ne vient pas remettre en cause leur utilisation en tant que terrasses ("Le Petit Robert" évoque à cet égard, à titre d'exemple, une "toiture en

terrasse , plate"; le Dictionnaire de l'Académie française, 8<sup>ème</sup> éd., évoque également, sous la définition de "toit", un " toit en terrasse "). L'appréciation de l'autorité intimée correspond ainsi à la définition usuelle de ces notions, et repose dans cette mesure sur des motifs objectifs; à l'inverse, on ne voit pas sur quels critères se fonde le recourant lorsqu'il soutient que les terrasses en cause ne sauraient être qualifiées de toits. Il s'impose dès lors de constater que la qualification en tant que toits plats des deux terrasses liées aux combles doit être confirmée. d) Cela étant, le recourant soutient qu'il existerait dans la commune de Gilly plusieurs terrasses "du même type" que celle envisagée. Dès lors que, comme relevé ci-dessus (consid. 4c), les surfaces planes extérieures litigieuses sont en définitive des toits plats (utilisés en tant que terrasses), lesquels sont en principe prohibés par l'art. 59 RPGA, l'intéressé se prévaut ainsi de l'égalité dans l'illégalité. Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question; le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi. Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 1C\_482/2010 du 14 avril 2011 consid. 5.1 et les références). En l'occurrence, l'inspection locale et les différentes pièces produites par les parties à la suite de cette inspection ont laissé apparaître que des toits plats utilisés en tant que terrasses semblaient avoir été autorisés par l'autorité intimée, en violation de l'art. 59 RPGA. Il convient toutefois de préciser qu'il n'a pas toujours été possible d'apprécier si les terrasses en cause n'existaient pas, en tout ou partie, antérieurement à l'entrée en vigueur de la réglementation communale - s'agissant essentiellement, voire exclusivement, de constructions situées dans la zone village, laquelle est bien plus ancienne que la zone de villas; à cela s'ajoute que certaines d'entre elles ont pu être autorisées en tant qu'elles étaient situées au rez-de-chaussée (servant parfois de voie d'accès) - ainsi l'autorité intimée n'a-t-elle pas considéré comme contraire au règlement la terrasse surplombant le garage dans le cas d'espèce -, ou encore en tant que "petites constructions" au sens de l'art. 59 RPGA, l'autorité intimée bénéficiant dans ce cadre d'une certaine latitude de jugement. Les cas de violation avérée de la réglementation communale ne représentant, dans cette mesure, que quelques cas isolés tout au plus, on ne saurait considérer comme établi que l'autorité intimée aurait autorisé ce type de construction, en violation de son règlement, selon une pratique constante; au demeurant, aucun indice ne permet de retenir qu'elle n'aurait pas l'intention, à l'avenir, d'appliquer correctement la disposition réglementaire en cause, l'intéressée affirmant bien plutôt le contraire. En définitive, les critères permettant au recourant de se prévaloir de l'égalité dans l'illégalité, tels que rappelés ci-dessus, ne sont pas réunis dans le cas d'espèce. C'est en conséquence la norme réglementaire, soit l'art. 59 RPGA, qui s'applique, en ce sens que les deux toits plats litigieux sont interdits - peu important à cet égard qu'ils soient utilisés en tant que terrasses (cf. consid. 4c supra ).

## **E. 5**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Compte tenu de l'issue du litige, les frais de justice, par 2'500 fr., sont mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer

d'indemnité à titre de dépens (art. 55 LPA-VD).

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