

VD_OMNI AC.2010.0177 vom 28. Februar 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-02-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0177

FR: VD_OMNI AC.2010.0177 du 28 février 2011

IT: VD_OMNI AC.2010.0177 del 28 febbraio 2011

Regeste

ZYSSET, HALLER ZYSSET/Municipalité de Commugny, SCHIRRU, SCHIRRU-COSMETATOS | Règlement communal permettant la construction de villas de deux logements au plus sur une parcelle de 1000 m² au minimum en ordre non contigu, sous réserve de la possibilité de construire deux villas mitoyennes d'un seul logement chacune, la surface pouvant alors être réduite à 800 m² par villa. Pratique constante de la municipalité autorisant deux villas réunies par les garages, notamment sur des parcelles de moins de 1600 m². Compatibilité avec le texte réglementaire d'un projet de deux villas réunies par un couvert sur une parcelle de 1525 m². Question laissée ouverte. Vu la pratique constante de la municipalité, les constructeurs peuvent de toute manière bénéficier du principe de l'égalité dans l'illégalité car la pesée des intérêts qui pourrait y faire obstacle penche manifestement en leur faveur, faute d'inconvénient sérieux pour le voisin situé au sud dans un bâtiment dépourvu de fenêtres du côté nord.

Erwägungen

E. 1

a) Le nouveau règlement communal, entré en vigueur le 10 décembre 2009, a abrogé l'ancien règlement du 2 mai 1990 approuvé par le Conseil d'Etat le 22 août 1990. Le chapitre IV dudit règlement, consacré à la zone de villas, contient notamment les dispositions suivantes: " Art. 13 - Définition Cette zone est destinée aux villas, celles-ci comptant au plus deux logements. Art. 14 - Ordre des constructions L'ordre non contigu est obligatoire. Est réservé l'article 19. Art. 15 - Densité La surface des parcelles à bâtir est au minimum de 1000 m², à raison d'une villa par 1000 m², sous réserve de l'art. 19. Les parcelles existantes au moment de l'adoption du règlement par le Conseil d'Etat en 1990, d'une surface inférieure à 1000 m², peuvent recevoir une construction. Art. 16 - Distances aux limites La distance entre un bâtiment non mitoyen et la limite de la propriété voisine ou du domaine public, s'il n'y a pas de plan fixant la limite des constructions, est de 6m. au minimum. Cette distance est doublée entre bâtiments sis sur la même propriété. (...) Art. 19 - Villas mitoyennes La construction de deux villas mitoyennes comptant chacune un seul logement est autorisée, à condition qu'elles soient édifiées simultanément. L'architecture, les matériaux et les teintes seront identiques. La surface de la parcelle peut être réduite à 800 m² par villa." b) L'ancien règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions du 22 août 1990, dont les art. 13 et 14 étaient identiques au texte ci-dessus, comportait des art. 15 et 19 ainsi rédigés: " Art. 15 - Densité La surface des parcelles à bâtir est au minimum de 1200 m

E. 2

A titre préalable, on observera que c'est à juste titre que la municipalité renonce à invoquer l'art. 19 du règlement pour empêcher la construction d'un second bâtiment, pour le motif

qu'elle n'aurait pas été entreprise simultanément avec la construction existante. L'art. 19 selon lequel deux villas mitoyennes doivent être édifiées simultanément a pour but d'éviter qu'une villa mitoyenne demeure à moitié terminée dans l'attente de l'édification de la seconde moitié. Si cette situation devait néanmoins se produire, il conviendrait d'accélérer la construction de la seconde moitié et non pas de faire perdurer l'existence d'une construction inachevée, qui est précisément la situation que le règlement tend à éviter.

E. 3

L'ordre non contigu a pour but, en imposant certaines distances jusqu'aux propriétés voisines ou entre bâtiments situés sur une même parcelle, non seulement d'assurer certaines conditions d'hygiène ainsi qu'une protection contre la propagation des incendies, mais aussi de créer des espaces libres pour améliorer la qualité de vie des habitants (v. RDAF 1993, p. 195, spéc. 202 ss; cf. Jean-Luc Marti, Distances, coefficients et volumétrie des constructions en droit vaudois, thèse Lausanne 1988, p. 40). Selon la jurisprudence du Tribunal administratif, l'ordre non contigu n'exclut pas que plusieurs éléments de construction soient accolés de façon à constituer un bâtiment unique, pour autant que soient respectées les règles sur la dimension des constructions et la distance aux limites ou entre bâtiments; que ces éléments constituent des entités distinctes, ainsi deux duplex juxtaposés, plutôt qu'interdépendantes, ainsi deux ailes d'un même logement, importe peu dès lors que ces entités forment un tout homogène (RDAF 1993, p. 195, spéc. 202 et 203). Distinguant (selon une terminologie dont l'acception n'est pas toujours suivie dans les règlements communaux, v. AC.2003.0220 du 11 octobre 2004) les villas "mitoyennes" (à cheval sur une limite de propriété) des villas dites "jumelles" (sur une même parcelle), la jurisprudence considère que si le règlement communal admet les villas mitoyennes, les villas jumelles sont aussi autorisées (v. p. ex. le rappel de la jurisprudence dans l'arrêt AC.2001.0021 du 19 octobre 2001 invoqué par la municipalité, consid. 2b/bb). Dans sa jurisprudence, le Tribunal administratif a défini à de nombreuses reprises les critères servant à distinguer la présence d'un seul bâtiment de celle de plusieurs bâtiments juxtaposés, jumelés ou mitoyens. Il s'est basé pour ce faire sur un faisceau d'indices comprenant la destination respective des constructions en cause et leur liaison fonctionnelle avec les éventuels locaux communs, leurs dimensions, la surface de plancher respective de chaque construction, la conception architecturale et les matériaux des revêtements extérieurs, l'apparence extérieure, en particulier l'impression donnée à un observateur, ainsi que les objectifs de la planification cantonale, régionale et communale dans le domaine concerné. Ces critères sont appliqués en fonction des caractéristiques propres de chaque cas particulier en tenant compte de l'ensemble des circonstances pour déterminer si le constructeur tente de détourner les buts des règles caractérisant l'ordre non contigu. Ces mêmes critères doivent être appliqués pour définir si l'on est en présence de deux bâtiments juxtaposés ou de deux bâtiments totalement séparés devant respecter les règles de l'ordre non contigu (arrêts AC.2006.0240 du 31 octobre 2007; AC.2006.0055 du 28 juin 2007; AC.2006.0241 du 20 juin 2007; AC.2005.0167 du 8 mars 2006; AC.2005.0252 du 27 avril 2006 et les références citées).

E. 4

Les recourants font valoir qu'aucun mur mitoyen n'existe entre les deux villas, bâtiments qui ne sont reliés que par un couvert d'entrée de 3 m et qui ne présentent pas l'apparence d'une construction unique. A leur sens, ce sont donc les art. 15 et 16 du règlement communal qui trouveraient application et non pas l'art. 19 dudit règlement. Or, ni la surface minimale de 1000 m² par villa (art. 15) ni la distance aux limites de 12 m (art. 16) ne seraient en

l'occurrence respectées. A supposer même que la nouvelle construction soit qualifiée de villa mitoyenne, il conviendrait néanmoins de constater que l'exigence des 800 m² de surface minimale par villa consacrée à l'art. 19 du règlement communal n'est pas observée. Les recourants s'étonnent à cet égard de la dérogation de la première heure accordée par la Municipalité au nouveau règlement communal, en vigueur depuis le 10 décembre 2009 seulement. Le constructeur a exposé que s'il fallait démolir sa villa actuelle - ce qui serait regrettable - un promoteur pourrait, en utilisant le coefficient d'utilisation du sol, construire à la place un gros bâtiment dont la surface serait identique à celle des villas litigieuses. Le tribunal constate que si l'on confronte le projet litigieux au faisceau de critères élaborés par la jurisprudence pour distinguer les bâtiments juxtaposés des bâtiments séparés, on parvient assez facilement à la conclusion qu'on se trouve en présence de deux villas différentes reliées par un couvert qui surplombe l'espace large de 3 m qui les sépare. Dans ses déterminations du 24 août 2010, la municipalité invoque cependant, parmi divers exemples de villas jumelles ou mitoyennes sur le territoire communal, celui de la parcelle 1481 qui a fait l'objet de l'arrêt AC.2001.0021 du 19 octobre 2001. Il est exact que dans cet arrêt, le tribunal a rejeté le recours dirigé contre un projet de deux villas reliées par leurs garages, dont l'implantation n'était pas symétrique par rapport à l'axe de ceux-ci et dont la forme au sol et l'architecture étaient légèrement différentes. Le tribunal a considéré que les critères jurisprudentiels définissant les villas jumelles étaient pour l'essentiel respectés, notamment parce qu'un mur mitoyen séparait les garages. Il a considéré en outre que la commune disposait d'un pouvoir d'appréciation étendu pour déterminer si l'architecture des deux villas était identique au sens de l'art. 19 du règlement communal de Commugny. On peut se demander si la notion de villas mitoyennes de l'art. 19 du règlement communal est susceptible d'une interprétation plus souple encore pour englober l'hypothèse où les deux villas sont réunies non pas par des garages séparés d'un mur mitoyen, mais par un simple couvert. La question peut cependant rester ouverte car la pratique municipale admet que des villas accolées de cette manière soient construites sans que soit respectée la règle de l'art. 19 du règlement communal selon laquelle chacune des villas doit disposer de 800 m² au minimum. L'autorité communale a versé au dossier une douzaine de plans d'enquête relative à des villas qui ne sont pas séparées par une distance double de la distance réglementaire à la limite et qui sont réunies entre elles par des garages. Dans plusieurs de ces exemples, on constate effectivement que les villas ainsi réunies sont construites sur des parcelles dont la surface est inférieure à 1600 m². Ainsi en va-t-il des deux groupes de deux villas autorisés en 2005 sur les parcelles 732A et 732B, chacune de 1270 m², ainsi que des deux villas situées sur la parcelle 1607, de 1374 m², qui jouxte à la fois la parcelle 46 des constructeurs et la parcelle 47 des recourants. Il est vrai, comme le relèvent les recourants, que les autres cas de villas accolées construites sur des parcelles de moins de 1600 m² datent des années 80 (parcelle 295 de 1260 m², en 1987; parcelle 644 de 1330 m², en 1985; parcelle 810 de 1342 m², en 1985; parcelle de 158 de 1551 m², en 1989) mais il n'y a pas lieu de douter de l'autorité communale quand elle affirme que la réglementation était déjà identique. Interpellée sur la question de la surface de la parcelle, la municipalité expose dans ses déterminations du 14 septembre 2010 que sa décision se fonde sur l'art. 13 du règlement communal selon lequel la zone est destinée aux villas, "celle-ci comptant ou plus deux logement". Elle expose que ces deux logements peuvent être répartis verticalement, comme dans les années 1960, où horizontalement depuis les années 1980, et qu'elle a toujours admis " deux logements côte à côte par parcelle, selon l'article 13, plutôt que deux logements dans un seul bâtiment monolithique ". Il est vrai que l'art. 13 du règlement

communal n'impose aucune restriction quant à la disposition horizontale ou verticale des deux logements qu'il autorise sur une parcelle de 1000 m² et que du point de vue de la densité des constructions (régie à l'art. 17 par un coefficient, d'occupation du sol dans l'ancien règlement, puis d'utilisation du sol dans l'actuel), on ne comprend pas pourquoi deux logements pourraient être construits dans une villa occupant une parcelle de 1000 m² au moins, tandis que selon l'art. 19 du règlement communal, il faudrait 1600 m² au moins (deux fois 800 m²) pour construire deux villas mitoyennes d'un seul logement chacune. Contrairement à ce qu'indique le SDT dans ses déterminations du 19 octobre 2010, l'exigence d'une surface minimale de 800 m² par villa mitoyenne n'est pas une mesure de densification: cette exigence a l'effet inverse puisque chaque villa ne peut comporter qu'un seul logement selon l'art. 19 du règlement communal. La règle aboutit ainsi à une situation dans laquelle il faut 1600 m² au moins pour deux logements en villas mitoyennes, alors qu'il suffit de 1000 m² au moins pour construire une villa de deux logements selon l'art. 13 du règlement communal. On peut donc comprendre que la municipalité ait interprété le règlement en ce sens qu'il autorise l'accolement de deux villas d'un seul logement sur une parcelle de 1000 m² au moins. Il n'en reste pas moins qu'à la première lecture, le règlement paraît exclure que deux villas "mitoyennes" (selon la conception large de ce terme adoptée par la municipalité) soient construites sur une parcelle de moins de 1600 m² (ou plus exactement, sans que chacune ne se trouve sur une parcelle d'au moins 800 m²). Il est assurément regrettable que la municipalité n'ait pas saisi l'occasion de l'une ou l'autre des révisions du règlement communal pour faire adopter un texte qui corresponde à sa pratique constante (elle a expliqué à l'audience que le texte lui paraissait suffisamment clair). On peut s'étonner également que la divergence entre la lettre du règlement et la pratique municipale, de même que la portée de l'art. 19, aient échappé aussi bien aux mandataires probablement chargés des travaux de révision qu'à l'autorité cantonale chargée de l'approbation du nouveau règlement, ceci alors même que, d'après ce que la municipalité a expliqué l'audience, cette autorité cantonale préconisait une plus grande densification. Quoi qu'il en soit, il n'est pas nécessaire de trancher la question de savoir si l'interprétation que la municipalité donne au règlement communal est compatible avec le texte de ce dernier. En effet, même si la question devait être résolue par la négative, il y aurait lieu de se demander si en l'espèce, les constructeurs ne peuvent pas réclamer le bénéfice du principe de "l'égalité dans l'illégalité".

E. 5

Selon la jurisprudence (voir par exemple AC.2009.0235 du 3 juin 2010), le principe de la légalité de l'activité administrative prime 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 fausement, voire pas appliquée du tout dans d'autres cas (ATF 1A.22/2004 et 1P.66/2004 du 1^{er} juillet 2004 consid. 5.1 et les arrêts cités). Lorsqu'une autorité, non pas dans un cas isolé, ni même dans plusieurs cas, mais selon une pratique constante, ne respecte pas la loi et qu'elle fait savoir qu'à l'avenir également elle ne respectera pas la loi, le citoyen est toutefois en droit d'exiger d'être mis au bénéfice de l'illégalité, pour autant que cela ne lèse pas d'autres intérêts légitimes (ATF 115 Ia 81; 127 I 1 consid. 3a; 123 II 248 consid. 3c). Même si l'autorité manifeste l'intention de s'en tenir à sa pratique illégale, le grief de l'inégalité de traitement sera rejeté si des intérêts publics importants (tels que la vie, la santé ou la sécurité) ou des intérêts privés prépondérants s'opposent à une nouvelle violation de la loi. Dans certains domaines du droit, il faut accorder une importance plus grande au principe de

la légalité, au détriment de celui de l'égalité; il en va ainsi en matière d'aménagement du territoire en particulier lorsque des intérêts dignes de protection des voisins sont en cause (ATF 1P.44/2006 du 18 janvier 2007 consid. 2.2 et références; voir également Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Volume II, Berne 2006, § 1069, p. 502 qui mentionnent l'intérêt des propriétaires de biens-fonds au respect d'un règlement communal de construction comme exemple d'intérêt "public" prépondérant). En l'occurrence, l'autorité intimée a fait savoir que lorsque cela avait été demandé par le propriétaire, la commune avait toujours autorisé deux logements côte à côte par parcelle, selon l'art. 13 du règlement communal, plutôt que deux logements dans un seul bâtiment. Exemples à l'appui, elle a indiqué que les constructions présentant une architecture identique pour des villas "jumelles" ou "mitoyennes" étaient à ce jour nombreuses dans la commune. L'on relèvera à cet égard que l'un des exemples fournis (mise à l'enquête publique datant de 2003) concerne précisément la construction de deux villas séparées par une distance de 3 m sur la parcelle n° 1607 de 1'374 m² jouxtant immédiatement la parcelle des constructeurs sur les côtés nord et ouest de cette dernière. Il apparaît ainsi, compte tenu des autres exemples décrits plus haut, que c'est de pratique constante, déjà sous l'empire de l'ancien règlement communal de 1990, que l'autorité intimée autorise la construction côte à côte de deux villas, d'un seul logement chacune, sans toutefois exiger que la surface minimale prévue à l'art. 19 du règlement communal soit respectée. Lors de l'audience du 21 janvier 2011, en réponse à une question du juge instructeur, elle a du reste clairement indiqué son intention de poursuivre cette pratique à l'avenir. En conséquence, les constructeurs seraient en mesure de demander que la faveur ayant précédemment été accordée à des tiers le leur soit également. En d'autres termes, ils pourraient se prévaloir avec succès de l'égalité dans l'illégalité. Faut-il encore, toutefois, que les intérêts des recourants, voisins de la future construction, ne soient pas directement mis en cause. Il y a donc lieu de procéder à la pesée d'intérêts exigée par la jurisprudence. c) Les recourants soutiennent que le projet de construction aurait pour effet de les priver du dégagement dont ils bénéficient sur le côté nord de leur propriété. Ils subiraient par ailleurs un dérangement optique du fait des capteurs solaires. Les recourants indiquent que leur villa comporte une baie vitrée sur la façade nord et que sa façade est comprend un large balcon donnant en partie sur la parcelle des constructeurs. Ils ajoutent qu'ils disposent d'une terrasse côté est et que leur entrée principale est tournée vers la parcelle des constructeurs. Ils soutiennent également qu'une partie non négligeable des plantations entre les deux parcelles sera rasée afin de laisser place à la nouvelle construction. Enfin, la nouvelle route d'accès à proximité immédiate de leur allée d'entrée induirait des nuisances sonores et une gêne au niveau de la fluidité du trafic. Du fait de l'ensemble de ces inconvénients, leur propriété serait dévalorisée. L'inspection locale du 21 janvier 2011 a permis au tribunal de constater que depuis l'endroit où le projet litigieux prendrait place sur la parcelle 46 des constructeurs, on ne voit aucune fenêtre dans la façade nord de la villa des recourants. La partie inférieure de cette façade nord est quoi qu'il en soit protégée visuellement par la haie dense située en bordure de propriété. Si la nouvelle construction implique certes l'abattage d'arbres comme il en ressort de la demande de permis de construire, l'on doit cependant constater, à la lumière du plan de situation du 15 février 2010, que les trois arbres situés au sud de la parcelle des constructeurs, à proximité directe de la parcelle des recourants, ne sont pas concernés. Or, cette végétation limite déjà le dégagement visuel côté nord dont peuvent bénéficier les recourants. De même, la forme de leur bâtiment, qui comporte plusieurs décrochements en façade est et ouest, empêche de voir au nord la parcelle des constructeurs,

sauf depuis le balcon évoqué par les recourants. Cependant, ce balcon qui donne sur le côté est de leur parcelle comporte une joue du côté nord qui restreint d'autant plus le champ de vision sur la parcelle des constructeurs. Ce n'est donc guère qu'en se tenant à l'extérieur du bâtiment devant sa façade est que les utilisateurs de la parcelle 47 pourraient, en regardant vers le nord, apercevoir la construction prévue sur la parcelle 46. Il en va de même de la nouvelle route d'accès en pente menant au garage souterrain, d'une largeur de 3 m environ, qui ne sera que peu visible depuis la propriété des recourants, compte tenu de la configuration remblayée du terrain. Enfin, la nouvelle construction ne comportant qu'un seul logement, les nuisances liées à l'augmentation du trafic et au bruit apparaissent comme extrêmement limitées. En résumé, le projet de construction ne lèse aucun intérêt direct des recourants et n'est pas de nature à leur causer des inconvénients sérieux. En regard de cette situation, l'intérêt du constructeur à pouvoir utiliser la partie Est de sa parcelle actuellement libre de construction l'emporte manifestement. Il concorde d'ailleurs avec l'intérêt public à la densification des constructions dans les zones à bâtir existantes. Ainsi, à supposer que l'interprétation littérale du règlement ne permette pas d'accoler à la construction existante une construction abritant un second logement, le principe de l'égalité dans l'illégalité devrait aboutir à faire prévaloir l'intérêt du constructeur à la réalisation du projet. Partant, ce dernier doit être autorisé.

E. 6

Il convient toutefois d'attirer l'attention de l'autorité communale sur le fait que le règlement en vigueur pose de délicats problèmes d'interprétation en regard de la pratique - certes constante - de la municipalité. Si cette pratique devait finalement s'avérer incompatible avec l'interprétation littérale du règlement, l'autorité communale ne pourrait pas toujours compter sur le bénéfice du principe de l'égalité dans l'illégalité s'il devait arriver qu'une autorisation de construire soit contestée par un opposant auquel elle causerait un préjudice sérieux. Il conviendrait donc que l'autorité municipale envisage sérieusement de modifier la rédaction du règlement communal si elle entend s'en tenir à sa pratique actuelle. Le présent arrêt est d'ailleurs communiqué au SDT pour information.

E. 7

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Les recourants, qui succombent, supporteront les frais du présent arrêt, réduits au vu des circonstances particulières du cas. Ayant agi seuls, les constructeurs et la commune n'ont pas droit à des dépens (art. 49, 55, 91 et 99 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]).

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