

VD_OMNI AC.2012.0364 vom 10. Februar 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-02-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2012.0364

FR: VD_OMNI AC.2012.0364 du 10 février 2014

IT: VD_OMNI AC.2012.0364 del 10 febbraio 2014

Regeste

Association SAUVER LAVAUX, Département des finances et des relations extérieures/Municipalité de Bourg-en-Lavaux, FAMILIA PLAN SA, CHOLLET, MUDRY, THONNEY | L'art. 5a LLavaux est entré en vigueur le 1er juillet 2012. Cette disposition impose aux municipalités de soumettre à la Commission consultative (CCL) tout projet de construction (al. 3). La Commission intercommunale de Lavaux (CIL) a publié en décembre 2012 un Guide architectural et paysager (GAP). En l'occurrence, la Municipalité a octroyé le permis de construire le 2 novembre 2012, soit après l'entrée en vigueur de l'art. 5a LLavaux, mais avant la constitution de la CCL et la publication du GAP. En accordant le permis sans consulter la CCL, la Municipalité a violé l'art. 5a LLavaux. Admission du recours pour ce motif. L'octroi d'une dérogation pour créer un balcon baignoire dans la toiture ne paraît pas possible.

Erwägungen

E. 1

Les deux recours sont formés contre la même décision, et pour des motifs analogues. Il convient dès lors de joindre les causes AC.2012.0364 et AC.2012.0373, et de statuer par un seul arrêt (cf. art. 24 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative – LPA-VD, RSV 173.36).

E. 2

Aux termes de l'art. 75 let. a LPA-VD, applicable devant le Tribunal cantonal par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, a qualité pour former un recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Selon la let. b de cette disposition, a qualité pour former recours toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir. a) L'art. 104a de la loi fédérale du 4 décembre 1986 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) prévoit que le département des infrastructures peut recourir contre une décision accordant un permis de construire. La jurisprudence a précisé que le département dont dépend le service désigné pour la conservation des monuments historiques a également qualité pour recourir contre la délivrance d'un permis de construire dans la mesure où il invoque des griefs relatifs à la protection du patrimoine bâti (cf. arrêt AC. 2012.0236 du 8 mai 2013, consid. 1). Dès lors que parmi les attributions du département des finances et des relations extérieures figurent les bâtiments, gérances, monuments et sites, archéologie et logistique (cf. art. 11 du règlement du 1er juillet 2007 sur les départements de l'administration – RdéA; RSV 172.215.1), sa qualité pour recourir, qui n'est au demeurant pas contestée, doit être admise. b) Aux termes de l'art. 52a Cst./VD, la région de Lavaux, de la Lutrive à Corsier, est déclarée site protégé (al. 1); toute atteinte à

sa protection peut être attaquée sur le plan administratif ou judiciaire par ceux qui sont lésés et par les associations de protection de la nature et celles de la protection du patrimoine (al. 2); la loi d'application respecte strictement le périmètre en vigueur, notamment par le maintien de l'aire viticole et du caractère traditionnel des villages et hameaux (al. 3). Au regard de l'al. 2 de cette disposition, la qualité pour agir de SL a été reconnue, dans la mesure où elle soutient que le bâtiment projeté porterait atteinte au site protégé de Lavaux (cf. arrêt AC.2008.0292 du 12 janvier 2010, consid. 1c). Dans cet arrêt toutefois, la qualité pour SL a été tenue pour douteuse, s'agissant des griefs tirés des règles de la police communale des constructions autres que celles touchant à l'esthétique et à l'intégration (notamment celles relatives aux distances aux limites, à la forme de la toiture ou à la largeur des ouvertures). Il n'est pas nécessaire d'approfondir cette question en l'occurrence, car les griefs du SIPAL et de SL se confondent et portent sur l'esthétique et l'intégration, y compris pour ce qui concerne les ouvertures en toiture et le balcon-baignoire. c) Il y a lieu d'entrer en matière.

E. 3

SL a demandé à ce que le projet soit soumis à la Commission consultative instituée par la LLavaux (ci-après: la CCL), ainsi qu'à la Commission cantonale consultative d'urbanisme et d'architecture (ci-après: la CCCUA). a) Aux termes de l'art. 5a LLavaux, le Conseil d'Etat institue la CCL, composée d'un représentant de l'Etat, qui la préside, de trois représentants des communes et de cinq spécialistes, dont un au moins est spécialiste dans la protection de la nature et du paysage (al. 1); sur requête du service en charge de l'aménagement du territoire, la commission émet un avis au sujet des projets de plans d'aménagement du territoire ou des modifications de ceux-ci qui ne sont pas de minime importance avant que leur procédure de légalisation ne soit engagée (al. 2); préalablement à leur mise à l'enquête publique, la municipalité ou les départements compétents soumettent à l'examen de la commission tous projet de construction, de reconstruction et de transformation, à l'exception des objets de peu d'importance qui n'altèrent pas le site (al. 3). Quant à la Commission intercommunale de Lavaux (ci-après: la CIL), organe dépositaire de l'inscription de Lavaux au Patrimoine mondial de l'Unesco, elle a pour mission principale de coordonner l'aménagement du territoire, de favoriser le développement économique et touristique et de promouvoir et assurer le suivi de l'inscription au Patrimoine mondial de l'Unesco. Le 14 décembre 2012, la CIL a publié un Guide architectural et paysager (ci-après: le GAP). b) Lors de l'audience du 29 août 2013, la Municipalité a expliqué que si elle n'avait pas demandé l'avis de la CCL avant d'octroyer le permis de construire litigieux, c'est parce qu'à cette époque, l'art. 5a LLavaux n'était pas encore en vigueur, la CCL pas mise en place, et le GAP pas adopté. Cette affirmative n'est pas entièrement exacte. L'art. 5a LLavaux, issu de la révision partielle de cette loi du 29 novembre 2011, est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2012 (cf. l'arrêté de mise en vigueur édicté par le Conseil d'Etat le 27 juin 2012). La CCL a publié le GAP le 14 décembre 2012. La Municipalité a statué le 2 novembre 2012, soit après l'entrée en vigueur de l'art. 5a LLavaux, mais avant la constitution de la CCL et la publication du GAP. Il n'en demeure pas moins, sur le vu du texte clair de l'art. 5a al. 3 LLavaux, que la Municipalité était tenue de saisir la CCL avant d'examiner la demande de permis de construire, et cela quand bien même l'enquête publique était déjà terminée au moment de l'entrée en vigueur de l'art. 5a LLavaux. La Municipalité aurait en outre dû surseoir à sa décision jusqu'au moment où la CCL a été mise en place. Quant au GAP, il a été publié le 14 décembre 2012, soit environ six semaines après que la Municipalité a rendu la décision attaquée. Il aurait été justifié, dans ces

circonstances, que la Municipalité reportât sa décision de quelques semaines. Quoi qu'il en soit, en statuant sans saisir préalablement la CCL du projet litigieux, la Municipalité a violé l'art. 5a LLavaux. Le recours doit être admis pour ce motif. c) La CCCUA est instituée par l'art. 16 LATC, qui dit qu'elle peut être requise par le Conseil d'Etat, ses départements, les municipalités ou l'autorité de recours, pour donner son avis sur toute question relevant de l'urbanisme ou de l'architecture, notamment en matière de développement des localités, de plan d'affectation ou de protection des sites. Comme cela ressort du libellé des art. 16 LATC et 3 RCATC, la mise en œuvre des commissions consultatives est une faculté – mais non une obligation – pour l'autorité. Celle-ci dispose en la matière d'une grande latitude. En l'espèce, les recourants souhaitent que la CCCUA soit appelée à donner un avis sur l'intégration du projet dans l'environnement bâti et l'application de la clause d'esthétique. Dès lors que la CCL devra de toute manière être saisie (cf. consid. 3a ci-dessus), la question de savoir ce qu'il doit en être de la CCCUA souffre de rester indéfinie. La Municipalité restera libre de le faire, si elle le souhaite ou l'estime utile.

E. 4

RPAC, selon l'al. 5 de cette disposition, le bâtiment n°2124 a reçu la note 5, correspondant à un bâtiment qui a des qualités et des défauts. L'art. 4 al. 3 à 5 RPAC ne lui sont partant pas applicables. c) Aux termes de l'art. 86 LATC, la municipalité veille à ce que les constructions, quelle que soit leur destination, ainsi que les aménagements qui leur sont liés, présentent un aspect architectural satisfaisant et s'intègrent à l'environnement (al. 1); elle refuse le permis pour les constructions ou les démolitions susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou culturelle (al. 2); les règlements communaux doivent contenir des dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords (al. 3). 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). La municipalité peut rejeter un projet sur la base de l'art. 86 LATC, même s'il satisfait par ailleurs à toutes les dispositions applicables. Toutefois, lorsque la réglementation prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées, 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). 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). 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. 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 (cf. arrêt AC.2012.0054, précité, consid. 6, et les arrêts cités). d) L'art. 32 RPAC concrétise l'art. 86 LATC; il prévoit que la Municipalité est compétente pour prendre toute mesure nécessaire afin d'éviter l'enlaidissement du territoire communal (al. 1); les constructions, les installations et leurs abords doivent, en eux-mêmes et en rapport avec l'environnement bâti et le paysage, être aménagés de telle façon qu'un effet d'ensemble satisfaisant puisse être obtenu; cette exigence vaut aussi pour les matériaux et les couleurs (al. 2).

E. 5

Les recourants critiquent la création d'une terrasse encastrée d'une surface de 9 m², sur la façade Sud-Est du bâtiment (du côté du jardin), au niveau des combles. a) Les terrasses encastrées dans la toiture ne sont pas autorisées; toutefois, dans certains cas, la Municipalité peut accorder une dérogation à cette règle, sur le pan aval du toit (art. 37 al. 5 RPAC). b) Dans la mesure où le règlement communal le prévoit, des dérogations aux plans et à la réglementation y afférente peuvent être accordées par la municipalité pour autant que des motifs d'intérêt public ou des circonstances objectives le justifient; l'octroi de dérogations ne doit pas porter atteinte à un autre intérêt public ou à des intérêts prépondérants de tiers (art. 85 al. 1 LATC). L'octroi d'une dérogation suppose une situation exceptionnelle et ne saurait devenir la règle, à défaut de quoi l'autorité compétente pour délivrer des permis de construire se substituerait au législateur par le truchement de sa pratique dérogoire. Cela étant, les dispositions exceptionnelles ne doivent pas être nécessairement interprétées de manière restrictive, mais selon les méthodes ordinaires. Il se pourrait en effet qu'une dérogation importante se révèle indispensable pour atténuer ou même éviter les rigueurs qu'entraînerait l'application de la réglementation ordinaire. Mais, dans tous les cas, une dérogation doit servir la loi ou, à tout le moins, les objectifs recherchés par celle-ci. Elle implique une pesée entre les intérêts publics et privés au respect des dispositions dont il s'agirait de s'écarter et les intérêts du propriétaire privé requérant l'octroi d'une dérogation, étant précisé que des raisons purement économiques ou l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale ou encore une utilisation optimale du terrain ne suffisent pas à elles seules à conduire à l'octroi d'une dérogation (cf. arrêt AC.2012.0163 du 17 avril 2013, consid. 5b/aa, et les arrêts cités). c) Dans sa réponse au recours, la Municipalité a invoqué deux motifs à l'appui de la dérogation octroyée à la constructrice. Premièrement, elle a considéré qu'il était nécessaire d'éclairer l'appartement à créer dans les combles par une véritable ouverture, et non seulement par des tabatières; en cela, elle a pris en compte l'intérêt privé de la constructrice et des futurs habitants de l'appartement. Deuxièmement, la Municipalité a estimé que l'atteinte à l'intérêt lié à la protection de l'architecture du bâtiment et du site, serait marginale, car cette terrasse ne serait visible que du ciel. Le SIPAL évoque à ce propos un impact «extrêmement négatif» sur le site, une rupture d'harmonie dans les toitures, telles qu'elle sont visibles depuis la Petite Corniche, notamment. aa) Le GAP n'a pas force normative; il se présente comme une source d'inspiration, une aide à la décision, et se propose de devenir la référence de la CCL. Il préconise des solutions à des problèmes concrets qui pourraient se poser (sous le registre: «ce qu'il faut éviter, ce qu'il faut préférer»), s'agissant notamment des façades des bâtiments existants (ouvertures, matériaux, couleurs et isolation, adjonctions). Pour ce qui est des ouvertures dans les toitures des bâtiments existants, le GAP souligne l'attention qu'elles méritent en raison de leur visibilité depuis le vignoble; de manière générale, les ouvertures et les installations techniques doivent être traitées avec prudence et retenue (ch.2.5.1, p. 54). Les balcons baignoires de grande importance doivent être évités; il

peuvent être admis exceptionnellement, s'ils sont de petites dimensions et exposés en bordure de toit en relation avec la façade voisine (p. 54 et 56); on doit leur préférer des fenêtres de type «velux» de petites dimensions, ainsi que des lucarnes à deux pans («chien debout») de petites dimensions (p. 55). bb) La création d'une terrasse encastrée à l'endroit prévu n'est pas indispensable pour éclairer le logement qui sera aménagé dans les combles. Comme l'a relevé la Municipalité, ce choix est dicté par le confort des futurs locataires, dont on peut comprendre qu'ils préfèrent une terrasse à ciel ouvert plutôt que des ouvertures dans le toit. Mais cela ne justifie pas une dérogation, aux conditions que fixe l'art. 85 LATC, car on ne se trouve pas en présence d'une situation exceptionnelle qui exigerait de se détacher de la règle. L'application de celle-ci n'est pas excessivement rigoureuse, puisqu'elle n'empêche pas la création d'un nouveau logement dans les combles. En outre, la pesée des intérêts en présence penche en faveur de l'intérêt public important lié à la protection du site de Lavaux et du bourg de Grandvaux. Les recommandations du GAP, même si ce document est dépourvu d'effet obligatoire, vont aussi dans le même sens. d) Le recours doit être admis pour ce motif. Il appartiendra à la constructrice, si elle souhaite persister dans son projet, d'en présenter une nouvelle mouture, qui sera soumise à la CCL (cf. consid. 3b ci-dessus).

E. 6

Selon SL, la création des ouvertures dans la toiture déparerait le bâtiment. Le projet prévoit la création de quatre ouvertures dans la toiture, sous la forme de châssis rampants («velux»), dont trois de 78cm x 98 cm et un de 55 cm x 70 cm, soit deux (dont le plus petit) de chaque côté du pan aval (donnant sur la façade Nord-Ouest) et deux sur le pan aval (donnant sur la façades Sud-Est), superposés aux niveaux des combles, d'une part, et des surcombles, d'autre part. Ces ouvertures sont indispensables pour éclairer le logement aménagé dans les combles et surcombles, dont l'utilisation paraît conforme à ce que l'art. 4 al. 6 RPAC permet de faire. Dès lors que le projet litigieux ne peut être admis comme tel, s'agissant du balcon-baignoire (cf. consid. 5 ci-dessus), la constructrice devra de toute manière revoir toute la conception des ouvertures dans le toit, y compris l'éventuelle création d'ouvertures nouvelles si un balcon-baignoire ne peut être maintenu. De même, la constructrice devra examiner la possibilité de supprimer la verrière en toiture, qui est l'un des défauts affectant le bâtiment n°2124 dans sa configuration actuelle, résultat des travaux de reconstruction du bâtiment au XIX^{ème} siècle, qui ont consisté notamment à modifier la façade pour mieux pouvoir utiliser les combles. Tous ces points devant être revus dans le cadre d'un éventuel nouveau projet, il n'est pas nécessaire de trancher le grief relatif au projet litigieux, qui n'est plus actuel.

E. 7

Les recourants contestent le traitement de la façade Nord-Ouest. Sur cette façade qui donne sur la rue, le projet prévoit de supprimer une porte en bois et une fenêtre, afin de créer un accès à deux garages. Les recourants estiment que ces modifications altéreraient le caractère du bâtiment. Ils se réfèrent sur ce point également au GAP, lequel recommande d'éviter de créer aux rez-de-chaussée des bâtiments existants de grandes ouvertures horizontales et d'y multiplier des locaux non habitables, tels que des garages (ch. 2.4.1, p. 45). La Municipalité rétorque à cela qu'il est nécessaire, du point de vue de la gestion du trafic, de créer une place de stationnement supplémentaire, et que cette partie du bâtiment est impropre à l'habitation. Lors de l'audience du 29 août 2013, la constructrice s'est toutefois déclarée prête à abandonner la création d'une nouvelle porte de garage, car il serait possible de

prévoir deux places de stationnement, aménagés en enfilade, et accessibles par une seule porte. Sur ce point également, qui sera pris en compte dans le cadre d'un projet remanié, il n'est pas nécessaire, en l'état, de trancher le grief.

E. 8

Les recours doivent ainsi être admis, et la décision attaquée annulée. Les frais sont mis à la charge de la constructrice, ainsi que des dépens en faveur de SL; l'Etat n'a pas droit aux dépens (cf. art. 49, 52, 55 et 56 LPA-VD).

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