

# VD\_OMNI AC.2013.0397 vom 19. August 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-08-19, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2013.0397](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0397)

FR: VD\_OMNI AC.2013.0397 du 19 août 2014

IT: VD\_OMNI AC.2013.0397 del 19 agosto 2014

## Regeste

Chanson/Municipalité de La Chaux, Service du développement territorial | Projet de construction d'un immeuble de sept appartements dans un ancien rural. Si le règlement communal autorise une réduction de la distance entre bâtiments et limite de propriété, la distance entre bâtiments sur la même propriété devrait également pouvoir être réduite dans la même proportion, les deux types de réglementation poursuivant un objectif d'urbanisme similaire. Il n'est toutefois pas certain que la municipalité puisse autoriser, par le biais d'une disposition dérogatoire, une aggravation de l'atteinte existante à la réglementation communale, à supposer qu'on se trouve dans un cas d'application de l'art. 80 LATC (consid. 8). La municipalité n'a pas adopté un comportement contraire aux règles de la bonne foi; le syndic, dont les éventuelles promesses n'engagent pas le corps collégial de la municipalité, s'est limité à indiquer que le projet semblait intéressant (consid. 9). Pas de violation du principe de l'égalité de traitement, les travaux autorisés sur une autre parcelle par la municipalité n'étant pas comparables à ceux que souhaite réaliser le recourant (consid. 10). Rejet du recours.

## Erwägungen

### E. 1

Le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu. La motivation de la décision attaquée serait insuffisante. a) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst.; 17 al. 2 Cst/VD; art. 33 ss de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 [LPA-VD; RSV 173.36]). Cela inclut pour elles le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 136 I 265 consid. 3.2 p. 272; 136 V 351 consid. 4.4 p. 356, et les arrêts cités). Le droit d'être entendu confère également à toute personne le droit d'exiger, en principe, qu'une décision ou un jugement défavorable à sa cause soient motivés. Cette garantie tend à éviter que l'autorité ne se laisse guider par des considérations subjectives ou dépourvues de pertinence; elle contribue ainsi à prévenir une décision arbitraire. L'objet et la précision des indications à fournir dépendent de la nature de l'affaire et des circonstances particulières du cas; néanmoins, en règle générale, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée (ATF 112 Ia 107 consid. 2b p. 109). L'autorité peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige; il suffit que le justiciable puisse apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient, et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 138 I 232 consid. 5.1 p. 237; 136 II 266 consid. 3.2 p. 270; 136 I 184 consid. 2.2.1 p. 188, 229 consid. 5.2 p. 236, et les arrêts cités). b) La municipalité a en l'occurrence rejeté succinctement la demande d'autorisation de construire du recourant. Elle s'est limitée à

relever que le projet était contraire, tant au RPE actuel qu'au futur RPGA, sans préciser quelles étaient précisément les dispositions qui s'opposaient à la réalisation du projet. Elle n'a pas non plus examiné de manière détaillée si les conditions d'application de l'art. 77 LATC étaient réunies. Elle s'est enfin limitée à renvoyer le recourant aux objections d'un opposant, ainsi qu'à la synthèse CAMAC, sans expliquer pour quels motifs les remarques figurant dans ces documents s'opposaient à la réalisation de la construction projetée. La municipalité a toutefois, avant de rendre sa décision du 23 juillet 2013, communiqué au recourant le rapport de son service technique, qui contient une liste de toutes les dispositions réglementaires non respectées. Dans sa réponse, ainsi qu'à l'audience, la municipalité a précisé sa position, en indiquant quelles étaient les dispositions du RPE actuel, s'opposant au projet. Le recourant a eu la possibilité de répliquer et de déposer une écriture complémentaire à l'issue de l'audience. c) Une violation du droit d'être entendu peut de toute manière être guérie si le justiciable dispose de la faculté de se déterminer dans la procédure de recours, pour autant que l'autorité de recours dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1 p. 285; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204; 132 V 387 consid. 5.1 p. 390). Même en présence d'une grave violation du droit d'être entendu, il faut renoncer au renvoi de la cause à l'autorité précédente, lorsqu'une telle mesure apparaît vide de sens et prolongerait inutilement la procédure, au détriment de l'intérêt des parties à recevoir une décision dans un délai raisonnable (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 p. 197/198, et les arrêts cités). A supposer que la décision attaquée soit insuffisamment motivée, ce défaut aurait été guéri dans le cadre de la procédure de recours. Le recourant a pu faire valoir tous ses moyens devant le Tribunal, lequel dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit (art. 98 LPA-VD). En outre, admettre le recours sur ce point reviendrait à prolonger inutilement la procédure et constituerait une mesure vide de sens. Le grief tiré du droit d'être entendu doit être rejeté.

## **E. 2**

L'art. 77 LATC présente, par rapport à la réglementation en vigueur, un caractère subsidiaire, de sorte que ce n'est qu'après avoir vérifié le caractère réglementaire du projet que l'autorité de recours examine, le cas échéant, si la municipalité a invoqué arbitrairement l'art. 77 LATC.

## **E. 3**

Selon la municipalité, le projet présenté par le recourant aurait une hauteur qui dépasserait celle autorisée par l'art. 8 RPE. Selon cette disposition, la hauteur des façades ne doit pas dépasser la hauteur de 7 mètres à la corniche. Le recourant ne conteste pas que la hauteur à la corniche du projet litigieux est de 7,45 mètres. Il explique toutefois qu'il aurait obtenu l'approbation de principe du syndic, s'agissant d'une possible dérogation à l'art. 8 RPE. Dans le cadre de la présente procédure, le recourant a produit de nouveaux plans, respectant selon lui la hauteur à la corniche. Compte tenu de l'issue du recours, la question de savoir si le projet litigieux respecte la hauteur maximale à la corniche peut demeurer indécise.

## **E. 4**

La municipalité a en outre considéré que le projet présenté par le recourant violerait la clause d'esthétique. a) La préservation de la nature, des sites et des monuments concourt à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays (art. 1 al. 1 LAT). Ce but est détaillé par l'énumération des principes définis à l'art. 3 al. 2 LAT. Le législateur fédéral a en outre prévu que les plans d'affectation

doivent non seulement délimiter les zones à bâtir et les zones agricoles, mais également les zones à protéger (art. 14 al. 2 LAT). L'art. 17 LAT vise en particulier la protection du patrimoine, ce terme englobant aussi bien les éléments naturels que les objets culturels et, parmi ces derniers, aussi bien des édifices entiers que des détails architecturaux ainsi que les objets mobiliers. Cette disposition met en lumière un point essentiel de l'aménagement du territoire à savoir qu'il existe dans le territoire, des espaces, des objets dont la société ne doit pas disposer librement parce qu'il s'agit soit d'éléments naturels qui ne lui appartiennent pas, soit d'éléments culturels qui constituent son identité, sa mémoire collective ( Moor , Commentaire LAT, art. 17, nos 1 à 3). L'application de l'art. 17 LAT n'implique pas une protection absolue de ces objets, mais au contraire une pesée de l'ensemble des intérêts à prendre en considération. Les art. 1 et 3 LAT mentionnent de manière non exhaustive un certain nombre d'intérêts dont l'importance respective est dictée par les caractéristiques des objets concernés. Ces intérêts comprennent aussi ceux liés à la garantie constitutionnelle de la propriété, en particulier l'intérêt privé de celui dont les facultés d'utilisation de son bien-fonds sont restreintes. Cet intérêt doit alors être pris en considération dans la mesure où il ne s'agit pas d'un intérêt strictement financier ( Moor , Commentaire LAT, art. 17, no 7). b) La mise en œuvre des mesures de protection prises en application de l'art. 17 LAT se heurte à la fragilité de l'intérêt public à la protection du patrimoine. La mise sous protection a en principe pour effet de soustraire les parcelles concernées à une utilisation économique ou du moins d'en réduire les possibilités d'utilisation. La mise en place de mesures de protection nécessite donc une volonté politique claire et forte qui leur assure une légitimité suffisante; c'est la raison pour laquelle certaines législations cantonales placent la compétence de prendre des mesures de protection dans les attributions d'une autorité cantonale qui bénéficie de la distance nécessaire pour faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts locaux particuliers. Ces considérations sur la fragilité de la mise en œuvre de l'intérêt public à la protection du patrimoine ont justifié les facultés d'intervention offertes aux organisations à but idéal dont le but statutaire se rapporte à la protection du patrimoine ou à celle de l'environnement (Moor, Commentaire LAT, art. 17, nos 15 à 18). C'est pourquoi l'art. 90 de la loi sur la protection de la nature des monuments et des sites du 10 décembre 1969 (LPNMS; RSV 450.11) accorde aux associations d'importance cantonale, qui se vouent à la protection de la nature, des monuments et des sites, la qualité pour recourir contre les décisions prises en application de de cette loi (voir l'arrêt AC.2000.0122 du 9 septembre 2004 consid. 1). c) Selon l'art. 17 LAT les cantons doivent prévoir des mesures de protection notamment pour "les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels" (al. 1 let. c). Les localités typiques au sens de cette disposition comprennent des ensembles bâtis qui regroupent en une unité harmonieuse plusieurs constructions et qui s'intègrent parfaitement à leur environnement (ATF 111 Ib 257, consid. 1a, p. 260 et les références citées). Les cantons peuvent protéger de tels ensembles en établissant une zone à protéger au sens de l'art. 17 al. 1 LAT mais le droit cantonal peut prévoir encore d'autres mesures adéquates (art. 17 al. 2 LAT), par exemple lorsqu'il s'agit de protéger des objets bien déterminés tels que des bâtiments ou des monuments naturels ou culturels (ATF 111 Ib 257, consid. 1a, p. 260-261). L'adoption d'une zone de protection est la mesure que le législateur fédéral a envisagée en premier lieu. Non seulement elle permet d'établir clairement la protection, son but, son principe et son régime, mais assure la coordination avec les autres intérêts à prendre en considération dans les procédures d'aménagement du territoire ( Moor , Commentaire LAT, art. 17, no 74). La mise sous protection par une zone à protéger n'exclut toutefois pas certaines utilisations, car

la mesure de protection peut se superposer aux autres affectations conformes aux exigences de l'aménagement du territoire. Ainsi, un plan d'affectation spécial peut aménager un périmètre de manière que, malgré l'utilisation prévue, un site, un bâtiment, un monument ou un biotope bénéficie des mesures de protection adéquates sans pénaliser le solde de la parcelle ( Moor , Commentaire LAT, art. 17, no 75). En ce qui concerne les autres mesures réservées par l'art. 17 al. 2 LAT, elles s'imposent en raison de la variété des situations; en particulier, pour les cas dans lesquels le but de la protection ne serait pas suffisamment atteint par un zonage au sens de l'alinéa 1er ( Moor , Commentaire LAT, art. 17, no 80). Par exemple, l'instrument de la zone n'est pas adapté lorsque la mesure de protection nécessite d'imposer une obligation de faire; notamment l'obligation d'entretenir le bâtiment protégé ou encore les travaux de restauration à entreprendre pour assurer son développement ou sa mise en valeur ( Moor , Commentaire LAT, art. 17, no 81). Font aussi partie des autres mesures réservées par l'art. 17 al. 2 LAT, les inventaires et classements prévus par le droit cantonal, les clauses générales de protection, ainsi que les clauses d'esthétique, l'acquisition de la propriété par la collectivité publique ou la conclusion de contrats avec des particuliers ainsi que les mesures provisionnelles ( Moor , Commentaire LAT, art. 17, nos 83 à 93).

## **E. 5**

a) En droit vaudois, la LATC attribue aux communes la compétence d'adopter des zones à protéger au sens de l'art. 17 al.1 LAT en prévoyant à l'art. 47 LATC que les plans d'affectation peuvent contenir des dispositions relatives notamment aux paysages, aux sites, aux rives de lacs et de cours d'eau, aux localités et aux ensembles ou aux bâtiments méritant protection (art. 47 al. 2 ch. 2 LATC). Les communes peuvent également prévoir des dispositions relatives à la création et à la préservation d'espaces verts ainsi qu'à la plantation et à la protection des arbres (art. 47 al. 2 ch. 4 LATC). Le canton peut de son côté aussi établir des zones protégées dans le cadre de l'adoption de plans d'affectation cantonaux notamment pour les paysages, les sites, les rives de lacs et de cours d'eau, les localités ou les ensembles méritant protection, les arrêtés de classement prévus par la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites étant réservés (art. 45 al. 2 let. c LATC). Par ailleurs, l'art. 86 LATC, comporte une « clause d'esthétique », qui invite la municipalité à veiller à ce que les constructions présentent un aspect architectural satisfaisant et s'intègrent à l'environnement (al. 1), et lui attribue la compétence de refuser 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 d'une valeur historique, artistique ou culturelle (al. 2). Cette disposition fait donc partie des autres mesures réservées par l'art. 17 al. 2 LAT pour protéger les localités typiques. b) La LPNMS fait aussi partie des mesures réservées par l'art. 17 al. 2 LAT; cette législation instaure une protection générale de la nature et des sites, englobant tous les territoires, paysages, sites, localités, immeubles qui méritent d'être sauvegardés en raison de l'intérêt général, notamment esthétique historique, scientifique ou éducatif qu'ils présentent (art. 4 LPNMS) ainsi qu'une protection générale des monuments historiques et des antiquités, en particulier des monuments de la préhistoire, de l'histoire de l'art et de l'architecture ainsi que les antiquités mobilières et immobilières trouvées dans le canton et qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif (art. 46 LPNMS). La loi prévoit l'établissement d'un inventaire dans le cadre de la protection spéciale de la nature et des sites (art. 12 et ss LPNMS) ainsi qu'un inventaire lié à la protection spéciale des monuments historiques et des antiquités (art. 49 et ss LPNMS). Lorsque des travaux sont envisagés sur un objet soumis à la protection générale, le Département des infrastructures

peut prendre les mesures provisionnelles nécessaires à sa sauvegarde (art. 10 et 47 LPNMS), la validité de la mesure provisionnelle étant subordonnée à la condition que l'autorité cantonale ouvre une enquête publique en vue du classement de l'objet dans un délai de trois mois, pour les monuments historiques et les antiquités, et de six mois pour les objets soumis à la protection générale de la nature et des sites, ces deux délais étant prolongeables chacun de six mois par le Conseil d'Etat (art. 11 et 48 LPNMS). d) En l'espèce, le village de La Chaux est inscrit à un inventaire fédéral d'objet d'importance nationale au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 (LPN; RS 451). L'annexe à l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse du 9 septembre 1981 (OISOS; RS 451.12), répertorie le village de La Chaux comme site construit d'importance nationale. Le village de La Chaux fait ainsi partie des "localités typiques, lieux historiques, et monuments naturels ou culturels", c'est-à-dire des ensembles bâtis qui regroupent en une unité harmonieuse plusieurs constructions et qui s'intègrent parfaitement à leur environnement, et pour lesquels les cantons doivent prévoir des mesures de protection en application de l'art. 17 al. 1 let. c LAT. Le règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions, approuvé par le Conseil d'Etat le 29 octobre 1980 (RPE), prévoit déjà certaines mesures de protection des éléments du patrimoine du village. Dans la zone du vieux village rural, la réglementation pose à l'art. 11 RPE des exigences spécifiques d'intégration en demandant que pour les transformations ou les constructions nouvelles "la volumétrie générale et les types d'ouverture des constructions anciennes soient respectés et que les couleurs et les matériaux s'harmonisent à ceux de l'entourage". Pour la zone du village rural A, où se situe le projet litigieux, l'art. 15 RPE prévoit également des exigences d'intégration accrues en posant la règle suivante : « Art. 15 Les transformations ou constructions nouvelles devront s'harmoniser avec les constructions existantes, notamment dans la forme, les dimensions et les teintes, ainsi que dans les détails de construction. » Dans sa jurisprudence, le tribunal a considéré que de telles dispositions ont une portée plus restrictive et bien distincte de celle de la clause générale d'esthétique, en ce sens qu'elles posent des exigences spécifiques d'intégration des nouveaux bâtiments par rapport aux constructions existantes et fait partie des mesures que les communes ont la compétence d'édicter dans leur plan d'affectation pour les paysages, les sites, les localités et les ensembles méritant protection au sens de l'art. 47 al. 2 ch. 2 LATC (voir les arrêts AC.2012.0346 du 28 août 2013 consid. 8d, AC.2012.0238 du 28 mars 2013 consid. 1c, AC.2011.0068 du 27 décembre 2011 consid 1b, AC.2010.0299 du 18 octobre 2011 consid. consid. 3b, AC.2006.0044 du 30 octobre 2006 consid. 3d, AC.2003.0204 du 21 décembre 2004 consid. 2b). Dans le cadre des critères d'intégration plus sévères résultant d'une zone à protéger au sens des art. 17 al. 1 let. c LAT et 47 al. 2 ch. 2 LATC, l'autorité communale ne bénéficie pas de la même marge d'appréciation que celle résultant de l'application de la clause d'esthétique (art. 86 LATC), car les impératifs de protection s'imposent de manière plus précise et détaillée (arrêts AC.2012.0238 du 28 mars 2013, consid. 1c; AC.2010.0207 du 12 juillet 2011, consid. 2b, AC.2004.0204 du 21 décembre 2004, AC.2003.0204 du 21 décembre 2003 consid. 2b). Par ailleurs, pour appliquer et interpréter les dispositions communales qui, comme l'art. 15 RPE, fixent des exigences de qualité d'intégration plus poussées que la simple clause d'esthétique dans les localités typiques au sens de l'art. 17 al. 1 let.c LAT, l'autorité communale peut se référer aux critères d'évaluation qui ont été utilisés pour procéder au recensement architectural des bâtiments du canton au sens de l'art. 30 du règlement d'application du 22 mars 1989 de la LPNMS (RLPNMS ; RSV 450.11.1). Le recensement architectural comporte une

classification des bâtiments de 1 à 7 en vue de déterminer lesquels seront portés à l'inventaire cantonal des monuments historiques et des antiquités au sens de l'art. 49 LPNMS. Selon la directive cantonale sur le recensement architectural, la note 1 comprend les bâtiments d'importance nationale. Le monument a une valeur justifiant un classement comme monument historique et en tous les cas une inscription à l'inventaire. La note 2 recense les monuments d'importance régionale, qui ont en principe une valeur justifiant un classement comme monument historique. Ils sont également inscrits à l'inventaire. La note 3 recense les objets intéressants au niveau local. Le bâtiment mérite d'être conservé mais il peut être modifié à condition de ne pas altérer les qualités qui ont justifié la note 3. Les objets auxquels la note 4 est attribuée sont qualifiés de bien intégrés. Selon le commentaire figurant dans la directive, le bâtiment est bien intégré par son volume, sa composition et, souvent encore, sa fonction. Les objets de cette catégorie forment en général la majorité des bâtiments d'une localité. Ils sont donc déterminants pour l'image d'une localité et constitutifs du site. A ce titre, leur identité mérite d'être sauvegardée. Toutefois, ils ne possèdent pas une authenticité, ni une qualité architecturale justifiant une intervention systématique de la Section des monuments historiques en cas de travaux. Ainsi, le recensement architectural est un élément d'appréciation que les communes doivent prendre en considération pour déterminer si un projet de transformation ou une nouvelle construction respecte les exigences d'intégration spécifique de la réglementation communale pour les localités typiques au sens de l'art. 17 al. 1 let. c LAT (arrêts AC.2010.0141 du 16 novembre 2011, consid. 4b; .2008.0328 du 27 novembre 2009 consid. 4, AC.2007.0147 du 31 juillet 2008, consid. 3c, AC.2006.0113 du 12 mars 2007, consid. 7c/cc, AC.2002.0128 du 12 mars 2004 consid. 4b et AC.2000.0122 du 9 septembre 2004 consid. 3c). e) Le projet s'inscrit en l'occurrence dans un contexte particulier, puisqu'il concerne la transformation d'un ancien rural en habitation, dans un village qui figure à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). Le bâtiment concerné fait partie de l'ensemble E 0.1, soit le quartier supérieur d'Ittens, qui se caractérise par une superposition de trois rangées inégales de fermes, formant avec les dessertes et les jardins potagers une substance originale homogène. L'ISOS recommande la sauvegarde de la substance et de la structure de ce périmètre. Il précise également que l'usage de matériaux prétentieux et de détails fantaisistes lors de transformations futures de la substance agricole en habitat est à éviter. Le bâtiment en cause figure en outre en note 4 au recensement architectural, qui désigne un objet bien intégré. Le SIPAL a considéré que cet objet, par son volume, sa composition et sa fonction, formait en général la majorité des bâtiments d'une localité et était donc déterminant pour l'image d'une localité et constitutif du site. C'est à ce titre que leur identité mérite d'être sauvegardée. Selon le SIPAL, les travaux projetés, d'une volumétrie excessive et schématique (perte de réveillons du toit, de la demi-croupe), banaliseraient le bâtiment d'une manière très regrettable, en raison également du nombre et des dimensions des percements, dont certains ne seraient au surplus pas réglementaires. L'augmentation de la hauteur du bâtiment, outre qu'elle contreviendrait aux dispositions du règlement communal, n'améliorerait pas les qualités d'intégration du bâtiment. Cette appréciation n'apparaît pas critiquable, au regard notamment des objectifs de protection de l'ISOS. En effet, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible (art. 6 al. 1 LPN). La municipalité pouvait considérer que les travaux de transformation du rural, dans la mesure où ils s'inscrivaient dans un site sensible, impliquaient un dimensionnement et des percements excessifs par rapport aux

qualités du tissu bâti existant. Il lui incombe en effet de veiller à ce que les transformations ou les constructions nouvelles s'harmonisent avec les constructions existantes (cf. art. 15 RPE). La municipalité n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation, en considérant que le projet, tel que mis à l'enquête publique, violait l'art. 15 RPE. C'est dès lors à juste titre que la municipalité, se référant au préavis du SIPAL, a refusé de délivrer le permis de construire pour ce motif.

## **E. 6**

a) Selon la municipalité, le rez inférieur, qui comprend une salle commune de 96 m<sup>2</sup> et des sanitaires, devrait être pris en compte comme étage. Le recourant conteste l'appréciation de la municipalité, qui n'aurait pas tenu compte du fait que cet étage est en grande partie enterré; il ne serait dégagé que par l'effet de la pente b) Aux termes de l'art. 9 RPE, le nombre des étages est limité à deux sous la corniche, rez-de-chaussée compris. Les combles pourront être habitables, sur un seul étage. D'emblée, on relèvera que l'art. 9 RPE se réfère à la notion d'"étage", et non à celle d'"étage habitable". Il y a dès lors lieu d'examiner si l'étage désigné comme "rez inférieur" devait être qualifié de sous-sol, comme le soutient le recourant. La qualification de sous-sol doit tenir compte de toutes les caractéristiques de chaque cas particulier et notamment des buts de la réglementation communale en se référant à un faisceau de critères, assurant la prise en considération de l'ensemble des circonstances déterminantes (arrêt AC.2007.0290 du 26 février 2008 consid. 3c et les références; voir ég. arrêt AC.2008.0141 consid. 2b). Selon la jurisprudence de l'ancienne Commission cantonale de recours et de l'ancien Tribunal administratif, reprise à son compte par le Tribunal cantonal, la façon dont les constructeurs dénomment un niveau n'est pas déterminant pour décider s'il s'agit ou non d'un sous-sol. Pour décider si un niveau inférieur dégagé d'un bâtiment doit être considéré comme habitable (et compter au nombre de ceux autorisés), il convient de se rapporter à toutes les circonstances de l'espèce, soit le rapport au terrain naturel, l'affectation des locaux et la situation des accès. Est un sous-sol le niveau dont le volume situé au-dessous du terrain naturel, est plus important que celui hors de terre, n'est pas affecté à l'habitation et dont l'accès principal du bâtiment est situé à l'étage supérieur. Doit aussi être considéré comme sous-sol un niveau totalement dégagé sur une façade et partiellement sur deux autres, qui comprend l'entrée principale du bâtiment, à condition que ce niveau, situé sous le niveau naturel pour plus de la moitié de son volume, ne soit pas voué à l'habitation; que le plancher du rez-de-chaussée soit situé en-dessous du terrain naturel en amont; que la hauteur du bâtiment au faite soit sensiblement inférieur au maximum réglementaire. Est également un sous-sol un niveau sur lequel se trouve l'entrée du bâtiment (avec une façade percée de grandes baies vitrées), mais lorsque la majeure partie du niveau est située sous le terrain naturel. Inversement, un niveau comprenant des locaux habitables hors de terre sur plus de la moitié de son pourtour, dégagé sur la totalité de sa façade principale, n'est pas un sous-sol, pas davantage que le niveau inférieur d'un bâtiment, presque entièrement hors de terre sur trois façades, duquel on accède au bâtiment par un hall de plain-pied (arrêts AC.2011.0138 du 31 octobre 2011, in: RDAF 2012 I 117, p. 156; AC.2007.0276 du 13 juin 2008, consid. 8c; AC.2007.0290 du 26 février 2008, consid. 3c; AC.2006.0044 du 30 octobre 2006, consid. 5; AC.2004.0232 du 8 décembre 2005, consid. 2, où la qualification de sous-sol a été retenue; AC.2006.0118 du 26 juillet 2007, consid. 2; AC.2006.0082 du 20 février 2007, consid. 5, où le niveau inférieur a été considéré comme habitable). Ces conditions cumulatives fixées par la jurisprudence doivent être remplies à défaut de réglementation communale topique (arrêt AC.2011.0138 du 31 octobre 2011, in: RDAF 2012 I 117, p. 156). c) En l'occurrence, l'étage désigné "rez

inférieur" sera entièrement dégagé aux façades Nord et Ouest, soit les façades qui donnent sur la cour et sur les places de stationnement prévues. Il sera partiellement dégagé au Sud et entièrement enterré à l'Est. Les plans des coupes ne précisent toutefois pas où se situait le terrain naturel, de sorte qu'il est difficile de déterminer si le volume de l'étage "rez inférieur" se situe en majeure partie sous le terrain naturel. L'étage "rez inférieur" comprend, outre une salle commune de 96 m<sup>2</sup> munie de WC, probablement isolée, les garages intérieurs, les caves et les buanderies, ainsi que divers locaux techniques inhabitables. Tel que projeté, ce niveau peut donner l'impression de création d'un étage supplémentaire, aussi bien depuis la cour, que depuis la route. Seule une des façades visibles étant en effet entièrement enterrée. L'accès principal aux appartements s'effectue depuis le "rez supérieur", mais plusieurs des appartements sont toutefois également accessibles par une cage d'escalier intérieure, depuis les garages situés à l'étage inférieur. Au vu de la superficie de l'espace isolé, ainsi que de l'apparence extérieure de l'étage désigné "rez inférieur", on devrait plutôt considérer qu'il s'agit d'un étage habitable au sens de la réglementation communale. Compte tenu toutefois de l'issue du recours, la question de savoir si la Municipalité a abusé de son pouvoir d'appréciation en retenant que le "rez inférieur" devait être qualifié d'étage, peut toutefois demeurer indécise. Le recourant devra de toute façon soumettre à la Municipalité un nouveau projet.

#### **E. 7**

Le projet du constructeur serait, selon la municipalité, également contraire à l'art. 40 RPE. Selon cette disposition, lorsque les combles sont habitables, ils sont éclairés par des ouvertures dans les pignons. En tant qu'éclairage complémentaire, la Municipalité peut autoriser la création de lucarnes rampantes; la plus grande dimension sera placée dans le sens de la pente du toit. La hauteur minimum de vide d'étage des combles, entre le plancher et le plafond doit être observée au moins sur le 50% de la surface de chaque pièce. Une modification du deuxième paragraphe de cette disposition, approuvée par le Conseil d'Etat dans sa séance du 18 mai 1984 précise qu'en tant qu'éclairage complémentaire, la Municipalité peut autoriser la création de lucarnes rampantes (ancien), ainsi que des lucarnes sortantes (nouveau). Les lucarnes inscrites dans le gabarit du toit sont appelées "lucarnes négatives" et celles en saillie sur celui-ci "lucarnes positives" (v. notamment arrêt AC.2007.0251 du 20 mars 2008 consid. 3). Un balcon baignoire peut ainsi être qualifié de "lucarne négative" lorsqu'il consiste en une ouverture percée dans le toit et entourée de toute part par la toiture environnante, à la manière d'un bassin circonscrit par des parois (arrêts AC.2007.0326 du 17 novembre 2008 consid. 3d; AC.1999.0002 du 25 juin 1999 consid. 12d/cc). En outre, la réglementation concernant les ouvertures en toitures a essentiellement pour objet de protéger l'aspect de celles-ci, en veillant à ce qu'elles ne soient pas dénaturées par des ouvertures trop importantes qui auraient pour seul but d'augmenter les surfaces habitables dans l'espace des combles (arrêt AC.2002.0111 du 10 juillet 2003 consid. 4b). L'art. 40 RPE exclut en l'occurrence clairement toute forme d'ouverture en toiture, à l'exception des lucarnes rampantes et des lucarnes sortantes, pour autant que la plus grande dimension soit placée dans le sens de la pente. Plusieurs vélux projetés, ainsi que la verrière étant plus large que haut, il convient d'emblée de retenir qu'ils contreviennent à l'art 40 RPE. Il en va de même de l'aménagement d'un balcon baignoire, d'une profondeur de 2,05 m et d'une longueur de 3 m, qui d'après les plans d'enquête sera plus large que haut également. La municipalité a dès lors considéré à juste titre que les ouvertures réalisées en toitures étaient contraires à l'art. 40 RPE, ce d'autant plus que, comme elle l'a relevé, les appartements situés dans les combles tirent la majorité de leur éclairage des ouvertures en

toiture et non en façade pignon, contrairement à ce qu'exige la réglementation communale. Le recourant se réfère certes à la pratique de la municipalité, qui a autorisé la réalisation de plusieurs balcons baignoires sur le territoire communal. Les exemples mentionnés par le recourant ont trait à des aménagements autorisés il y a plusieurs années. Le principe de la légalité de l'activité administrative ancré à l'art. 5 al. 1 Cst. prévaut sur celui de l'égalité de traitement. Aussi, le justiciable ne peut en règle générale pas se prétendre victime d'une inégalité de traitement lorsque la loi est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle l'aurait été faussement, voire pas appliquée du tout dans d'autres cas semblables. Exceptionnellement, il est dérogé à cette règle lorsqu'une décision conforme à la loi s'oppose à une pratique illégale que l'autorité a l'intention de continuer de manière générale; le citoyen ne peut donc prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi (ATF 136 I 65 consid. 5.6 p. 78). La municipalité a indiqué qu'elle n'autorisait désormais plus ce type d'ouverture en toiture. Le recourant ne saurait dès lors tirer argument de l'existence de plusieurs balcons réalisés sur le territoire communal, contrairement au contenu de l'art. 40 RPE. La municipalité a dès lors à juste titre considéré que le projet du recourant était contraire à l'art. 40 RPE.

## **E. 8**

Les dispositions cantonales en matière de police du feu sont réservées, notamment l'arrêté du 31.3.76 concernant les prescriptions sur la prévention des incendies." L'art. 37 al. 1 RPE précise que la Municipalité peut accorder des dérogations de minime importance lorsque l'état des lieux présente des problèmes particuliers, notamment en raison de la topographie du terrain, de la forme des parcelles, des accès, de l'intégration des constructions dans l'environnement construit en particulier dans les villages, pour autant qu'il n'en résulte pas d'inconvénient majeur pour les voisins. L'art. 37 al. 2 RPE précise ce qui suit: "Ces dérogations ne peuvent porter que: a) sur les règles concernant la distance entre un bâtiment et la limite de propriété, à condition que celle-ci ne soit pas inférieure à 3 m. Moyennant l'accord écrit du voisin, cette distance peut être réduite. b) Sur les règles concernant la surface minimum ou la proportion entre la surface bâtie ou des planchers et la surface de la parcelle, à condition que cette surface minimum ou cette proportion soit respectée pour l'ensemble formé par la parcelle en cause et une ou plusieurs parcelles contiguës dans la même zone. La modification de la restriction légale doit être mentionnée au Registre foncier avant la délivrance du permis de construire. Elle est opposable à tout acquéreur de droit sur les parcelles concernées." En l'occurrence, les bâtiments ECA n°163a et n°152 sont distants actuellement d'environ six mètres. Ils sont dès lors contraires à l'art. 7 al. 7 RPE. Pour la municipalité, une dérogation au sens de l'art. 37 RPE est exclue, dès lors qu'elle ne peut s'appliquer qu'à la distance à la limite de la propriété, et non à la distance entre bâtiments sis sur une même parcelle. La réglementation sur la distance aux limites et entre bâtiments sur une même parcelle tend principalement à préserver un minimum de lumière, d'air et de soleil entre les constructions afin de garantir un aménagement sain et rationnel. Elle a pour but d'éviter notamment que les habitants de biens-fonds contigus aient l'impression que la construction voisine les écrase. Elle vise également à garantir un minimum de tranquillité aux habitants (RDAF 2007 I 121, n°24). Les règles sur la distance aux limites et sur la densité des bâtiments tendent aussi à organiser la relation spatiale entre le bâtiment et le terrain. Elles exercent ainsi un effet direct sur l'implantation du bâtiment dans la zone considérée compte tenu de la forme de la parcelle (voir notamment l'arrêt AC.2004.0100 du 27 décembre 2004 consid. 1b). L'ancienne Commission cantonale de recours en matière de construction (CCRC) a précisé dans sa jurisprudence que l'énumération des dispositions

auxquelles une dérogation peut être apportée est limitative, et que l'on ne saurait notamment étendre aux prescriptions relatives à la distance entre bâtiment et limites de propriété la possibilité de dérogation prévue quant à la distance entre bâtiments sis sur la même propriété (RDAF 1972, p. 415, prononcé CCRC No 2436 du 6 août 1970). Elle a jugé en revanche, que si le règlement communal autorise une réduction de la distance entre bâtiments et limite de propriété sur les terrains en forte pente, la distance entre bâtiments sur la même propriété peut également être réduite dans la même proportion (RDAF 1969, p. 244; RDAF 1970, p. 150). On peut en l'occurrence se demander si la dérogation prévue à l'art. 37 RPE, pour la distance à la limite de propriété, doit s'appliquer également en ce qui concerne la distance à respecter entre deux bâtiments sis sur une même propriété, ces deux types de règles poursuivant un objectif d'urbanisme similaire. En effet ces deux règles visent à organiser les relations spatiales entre les bâtiments et le terrain, car la règle qui prévoit de doubler la distance à la limite de propriété voisine pour fixer la distance entre bâtiments sur une même parcelle (art. 7 al. 7 RPE) a précisément pour but de permettre un fractionnement ultérieur qui respecte la distance à la limite de propriété, conformément à ce qui est exigé par l'art. 83 LATC. Compte tenu de l'issue du recours, cette question peut toutefois demeurer indécise. Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner si les conditions d'applications de l'art. 80 LATC sont en l'occurrence réunies. Quoi qu'il en soit, il n'est pas certain que la municipalité puisse autoriser, par le biais d'une disposition dérogatoire, une aggravation de l'atteinte existante à la réglementation communale, à supposer qu'on se trouve dans un cas d'application de l'art. 80 LATC (cf. arrêt AC.2013.0401 du 4 mars 2014, consid. 4).

## **E. 9**

Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le droit à la protection de la bonne foi préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues de l'autorité, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 I 69 consid. 2.5.1 p. 72/73; 131 II 627 consid. 6.1 p. 636; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170). Un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, 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 ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore que celui-ci se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193/194; 131 II 627 consid. 6.1 p. 637; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170). b) En l'occurrence, la municipalité n'a donné aucune assurance au recourant. Lors de la séance du 28 janvier 2013, le syndic a en effet simplement indiqué que le projet lui paraissait intéressant, sans toutefois examiner sa légalité. Il a précisé à l'audience s'être toujours montré très prudent dans le cadre de l'examen du projet présenté par le recourant. D'éventuelles promesses du syndic n'engageraient de toute manière pas le corps collégial de la municipalité, qui est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire. Faute de promesses faites par la municipalité, le recourant ne peut ainsi se prévaloir d'une éventuelle attitude contraire aux règles de la bonne foi de la municipalité.

## **E. 10**

Le recourant se plaint par ailleurs d'une inégalité de traitement. Il relève qu'un permis de construire a été récemment délivré en vue de la transformation d'un ancien rural, situé au centre du village. a) Une décision viole le principe de l'égalité de traitement, garanti par l'art. 8 al. 1 Cst., lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 136 II 120 consid. 3.3.2 p. 127; 131 V 107 consid. 3.4.2 p. 114; 129 I 113 consid. 5.1 p. 125 et les arrêts cités). En outre, le principe de la légalité de l'activité administrative (cf. art. 5 al. 1 Cst.) prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement (ATF 127 II 113 consid. 9 p. 121 et les références citées; 115 Ia 81 consid. 2; 90 I 159 consid. 3 p. 167 ss; arrêt 2P.16/2005 du 9 août 2005 consid. 7.1, non publié in ATF 131 II 627 ; voir aussi ATF 126 V 390 consid. 6a p. 392). En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité de traitement, lorsque la loi est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle l'aurait été faussement, voire pas appliquée du tout dans d'autres cas semblables (ATF 115 Ia 81 consid. 2 p. 83 et les références citées). b) Lors de l'audience, le tribunal s'est déplacé sur la parcelle n°38 de la commune de La Chaux, ainsi qu'à ses alentours, afin de constater l'ampleur des travaux réalisés, par rapport à l'état du bâtiment avant les travaux. Après l'audience, le juge instructeur a invité la Municipalité à transmettre le dossier d'enquête relatif à cette construction. D'après les plans d'enquête, il apparaît que la construction en question, même si elle ne s'implante pas strictement dans l'emprise de l'ancien rural, n'a pas augmenté la surface au sol du bâtiment. Celle-ci semble même avoir été réduite. La construction se tient en outre en grande partie, en ce qui concerne la hauteur, dans les gabarits de l'ancien rural. Il y a enfin lieu de relever que les ouvertures en toitures se limitent à des velux de petite dimension. Le tribunal a pu constater que la construction réalisée sur la parcelle n°38 s'intégrait bien dans son environnement, comprenant d'autres constructions d'une volumétrie semblable. A l'inverse, le projet du recourant vise une augmentation de la surface au sol du bâtiment, de même que de la hauteur des bâtiments existants. Quant aux percements en toiture, ils n'ont rien de comparables à ceux réalisés sur la parcelle n°38. Le tribunal ne voit pas dans cette situation une violation du principe d'égalité. A supposer que le projet réalisé sur la parcelle n°38 ne soit pas réglementaire, le recourant ne pourrait se prévaloir d'une inégalité de traitement, le recourant n'ayant pas apporté la preuve que l'autorité intimée entend persévérer dans l'éventuelle inobservation de la loi (cf. consid. 6 ci-dessus).

## **E. 11**

Par surabondance, il y a lieu d'examiner si la municipalité pouvait se prévaloir de l'art. 77 LATC pour s'opposer au projet du recourant. a) Selon l'art. 77 LATC, le permis de construire peut être refusé par la municipalité lorsqu'un projet de construction, bien que conforme à la loi, 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. Un refus fondé sur l'art. 77 LATC doit empêcher que la réalisation d'un projet conforme à une réglementation devenue inadaptée ne compromette la révision de cette dernière. L'application de l'art. 77

LATC suppose que l'intention de réviser la réglementation en vigueur ait fait l'objet d'un début de concrétisation, au moins sous la forme d'études préliminaires. La révision doit de surcroît répondre à un réel besoin de planification (arrêt 1C\_22/2012 du 30 août 2012 consid. 7). b) L'art. 77 LATC prévoit la possibilité de renouveler la demande de permis de construire après un certain délai à partir du premier refus. Lorsque le droit cantonal prévoit l'effet anticipé négatif d'une norme non encore approuvée, et empêche ainsi la construction d'un ouvrage supposé conforme au droit en vigueur, il est nécessaire que cette mesure soit limitée dans le temps (cf. Manuel Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, thèse Lausanne 1990, p. 187). Cette limitation découle de la nature juridique de l'effet anticipé, qui équivaut à une suspension de la procédure ou à un blocage temporaire, en d'autres termes à des mesures provisionnelles (cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2e éd., Berne 1994 p. 182; cf. également ATF 1P.501/2005 du 24 février 2006, consid. 3.1). Cette mesure provisionnelle dure jusqu'à l'adoption du projet de plan ou de norme par l'autorité compétente, pour autant que cette décision intervienne dans un certain délai (ATF 1P.421/2006 du 15 mai 2007 consid. 3.2). c) Pour affirmer que les démarches de la municipalité en vue de réviser son plan général d'affectation et le règlement y afférent ne seraient pas suffisamment concrètes, le recourant se réfère aux précédentes procédures de révision entamées sans succès, alors qu'elles se trouvaient à un stade avancé. Du dossier produit par le SDT, il ressort que l'intention de la municipalité de réviser sa planification est assez ancienne. Le SDT a en effet été amené à effectuer un examen préalable le 26 février 2008. Le projet de PGA a en outre fait l'objet d'examen complémentaires les 9 octobre 2009, 17 mai 2010 et 3 décembre 2010. Alors que le projet était quasiment abouti, la municipalité a fait savoir au SDT, le 1<sup>er</sup> novembre 2011, qu'elle avait décidé de changer de mandataire. La municipalité a expliqué de manière détaillée les motifs pour lesquels elle n'avait pas tenu à mettre à l'enquête publique le projet de PGA à l'issue du dernier examen complémentaire, du 3 décembre 2010. Dans ce contexte, la municipalité a remanié son PGA. Elle a transmis son dossier au SDT en février 2014, pour le dernier examen préalable avant la mise à l'enquête publique. Dans ces circonstances, il convient d'admettre que la procédure de révision se trouve à un stade suffisamment avancé pour que la municipalité puisse se prévaloir de l'art. 77 LATC. L'actuel PGA a été approuvé par le Conseil d'Etat dans sa séance du 29 octobre 1980. La municipalité a expliqué que le projet de PGA visait à lui donner des outils supplémentaires pour préserver le village de La Chaux, qui figure à l'ISOS comme village d'importance nationale. Or, la première version de l'inventaire date de 1991, soit après l'entrée en vigueur de l'actuel PGA. Dans la mesure où la révision du PGA tend précisément à mieux intégrer des nouvelles constructions dans le tissu bâti et à donner ainsi à la municipalité les moyens de mieux préserver les qualités esthétiques du tissu bâti existant, la révision répond à un besoin de planification. La présente cause montre en effet les difficultés de compréhension de la portée particulière de l'art. 15 RPE pour le constructeur, dès lors que cette disposition doit être mise en relation avec l'inventaire ISOS, les exigences spécifiques d'intégration accrues résultant directement du droit fédéral (art. 17 al. 1 c) et l'utilisation des critères du recensement architectural pour l'interprétation et l'application de cette norme. Bien que les conditions de l'art. 77 LATC semblaient remplies pour refuser de délivrer le permis de construire si le projet était conforme à la réglementation actuelle, cette disposition n'entre toutefois pas en ligne de compte dès lors que le permis de construire doit être refusé pour des motifs tenant à la non-conformité du projet de la réglementation communale en vigueur (voir les consid. 4-5 et 7 ci-dessus).

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. Les frais sont mis à la charge du recourant, qui succombe. Celui-ci versera en outre une indemnité à titre de dépens à l'autorité intimée, qui est intervenue par l'intermédiaire d'un avocat.

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