

VD_OMNI AC.2014.0425 vom 30. November 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-11-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2014.0425

FR: VD_OMNI AC.2014.0425 du 30 novembre 2016

IT: VD_OMNI AC.2014.0425 del 30 novembre 2016

Regeste

A. _____/Municipalité de Chardonne | Recours contre un refus d'octroi de dérogation. La dérogation demandée pour le périmètre d'évolution est très importante puisque 75% de la surface au sol de la parcelle se trouve hors de la zone constructible. Ensuite, le projet nécessiterait une seconde dérogation, en rapport avec l'inconstructibilité de la surface des prolongements extérieurs B. Ces éléments montrent l'inadéquation du projet avec le statut de la parcelle tel qu'il a été pensé par la commune. Le caractère en grande partie inconstructible de la parcelle découle de ses caractéristiques particulières, qui ont été prises en compte par les autorités communales lors de l'élaboration du PGA. Il est tout à fait légitime qu'elle ne souhaite pas s'écarter fortement dans un seul but d'intérêt privé. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

La recourante estime avoir le droit de consulter les extraits des procès-verbaux des séances de municipalité concernant son projet, en vertu de la LInfo et de l'art. 64 al. 2 LC a contrario . a) La LInfo a pour but de garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique (art. 1 er al. 1 LInfo). Elle fixe les principes, les règles et les procédures liées à l'information du public et des médias sur l'activité des autorités, notamment l'information remise à la demande des particuliers (art. 1 er al. 2 let. b LInfo). Aux termes de l'art. 2 al. 1 LInfo, cette loi s'applique au Grand Conseil (let. a), au Conseil d'Etat et à son administration (let. b), à l'ordre judiciaire et à son administration (let. c), aux autorités communales et à leurs administrations (let. d); elle ne s'étend pas aux fonctions jurisprudentielles exercées par les autorités visées aux let. b, c et d. L'art. 15 LInfo limite la transmission d'informations ou de documents officiels lorsque d'autres lois restreignent ou excluent ladite transmission. L'art. 35 al. 2 de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; RSV 173.36), qui se trouve dans le chapitre des règles générales, exclut l'application de la LInfo à la consultation de dossiers de procédures en cours. En l'espèce, il ressort du dossier que les recourants ont sollicité, le 1 er novembre 2013, l'obtention du procès-verbal de la séance de la municipalité du 14 octobre 2013, demande refusée par la municipalité en date du 12 novembre 2013. Si les époux A. _____ et B. _____ entendaient contester ce refus, il leur appartenait de réagir à ce moment-là, cas échéant en interjetant recours contre cette décision. Dans son pourvoi du 20 décembre 2014, la recourante a renouvelé sa requête tendant à pouvoir consulter les procès-verbaux des décisions municipales concernant le projet litigieux. Cette demande intervenant dans le cadre d'une procédure en cours, l'art. 35 al. 2 LPA-VD trouve application et celle de la LInfo relative à la consultation des dossiers est par conséquent exclue. b) La recourante ne peut pas non plus se prévaloir de la loi sur la protection des

données personnelles du 11 septembre 2007 (LPrD; RSV 172.65) pour accéder aux extraits des procès-verbaux des séances de municipalité concernant son projet. Selon l'art. 3 al. 3 let. b LPrD, dite loi ne s'applique pas aux " procédures civiles, pénales ou administratives ". D'après l'Exposé des motifs et projet de loi du Conseil d'Etat (EMPL mars 2007 n° 441 p. 27 s.), l'exception de l'art. 3 al. 3 let. b LPrD " vise à éviter le concours objectif de normes en ce sens que le projet de loi ne doit pas intervenir dans le déroulement de procédures judiciaires. En effet, des règles spécifiques s'appliquent déjà à ces procédures, notamment en vue de protéger la personnalité des personnes impliquées, comme le droit d'être entendu, le droit d'accéder à son dossier, le droit de participer à l'administration des preuves, les règles applicables à la déposition en justice. La loi ne s'applique dès lors qu'avant et après les procédures en question; cela veut notamment dire qu'une recherche de police judiciaire effectuée en-dehors d'une procédure pénale sera soumise à la loi ". c) aa) Il n'en demeure pas moins que les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst., 27 al. 2 Cst./VD, 33 ss LPA-VD). 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; 135 I 279 consid. 2.3 p. 282, et les arrêts cités). L'autorité est tenue de verser au dossier de la procédure toutes les pièces déterminantes pour celle-ci (ATF 132 V 387 consid. 3.1 p. 388/389; 124 V 372 consid. 3b p. 375/376; et les arrêts cités). Subséquemment, le droit de consulter le dossier s'étend à toutes les pièces sur lesquelles l'autorité entend fonder sa décision (ATF 132 V 387 consid. 3.2 p. 389; 1A.265/2006 du 14 juin 2007 consid. 4.2; cf. art. 35 al. 1 LPA-VD). En principe, il n'existe pas un droit de consulter les actes internes de l'administration, tels que des renseignements, des notes de travail, des rapports, des communications et des expertises internes (ATF 125 II 473 consid. 4a p. 474/475; 122 I 153 consid. 6a p. 161/162, et les arrêts cités). Il convient toutefois de distinguer entre, d'une part, les documents, rapports et expertises internes qui ne portent que sur l'appréciation technique ou juridique de faits établis et, d'autre part, les documents, rapports et expertises qui aident l'autorité à établir les faits; alors que les premiers sont soustraits à la consultation, les seconds y sont soumis (ATF 115 V 297 consid. 2g/bb p. 303/304; cf. également ATF 128 V 272 consid. 5 p. 276ss, et les arrêts cités; cf. arrêt AC.2009.0021 du 5 novembre 2009, consid. 5). Même lorsqu'il devrait en principe être accordé, l'accès au dossier peut toutefois être supprimé ou limité dans la mesure où l'intérêt public ou l'intérêt prépondérant de tiers, voire du requérant lui-même, exigent que tout ou partie des documents soient tenus secrets (ATF 126 I 7 consid. 2b p. 10; 122 I 153 consid. 6a p. 161, et les arrêts cités; art. 36 al. 2 LPA-VD). Dans cette hypothèse, conformément au principe de la proportionnalité, l'autorité doit autoriser l'accès aux pièces dont la consultation ne compromet pas les intérêts en cause (ATF 126 I 7 consid. 2b p. 10/11; 122 I 153 consid. 6a p. 161, et les arrêts cités). Une pièce dont la consultation a été refusée à une partie ne peut être utilisée contre elle que si l'autorité lui en a communiqué par écrit le contenu essentiel et lui a donné l'occasion de s'exprimer à ce sujet (cf. art. 36 al. 3 LPA-VD). bb) En l'occurrence, les procès-verbaux de séances de municipalité ne sont aucunement déterminants pour la présente procédure. L'autorité intimée ne s'est pas fondée sur ces documents pour motiver sa décision. En outre, même s'il en ressortait une éventuelle prévention envers la constructrice, cela n'aurait pas d'effet sur la présente procédure, dès lors que les questions en jeu sont de nature purement juridique (périmètre d'implantation et dérogation). Pour cette raison, le tribunal ne requerra pas la production de ces documents,

alors même que l'art. 64 al. 2 LC (stipulant que " Les séances et les discussions de la municipalité ne sont pas publiques. Les procès-verbaux de ces séances ne sont pas communiqués à des tiers, sauf en cas de demande de l'autorité de surveillance ou d'une autorité judiciaire ") le lui permettrait expressément.

E. 2

La recourante soulève la question de la composition de la CCU, dès lors que deux membres de la municipalité en font partie. Elle estime également que c'est à tort que la municipalité a statué sur le projet avant de demander le préavis de la CCU. Le siège de la matière se trouve à l'art. 3 RPGA, selon lequel: "Au début de chaque législature, la Municipalité désigne une commission consultative d'urbanisme chargée de préavisier en particulier sur des questions relatives au plan général d'affectation et qu'elle pourra consulter sur les questions de constructions. Cette commission, choisie parmi les personnes compétentes en matière de construction et d'urbanisme, est composée de cinq membres au moins, dont le mandat prend fin avec chaque législature. Il peut être renouvelé. Un tarif, arrêté à par la Municipalité, fixe leur rétribution". Il ne ressort pas des lignes qui précèdent qu'il ne doit pas y avoir de lien quelconque entre la municipalité et la CCU, en ce sens qu'un (ou des) membre(s) de l'une desdites autorités ne pourrait simultanément faire partie de l'autre. Il n'en découle pas non plus l'existence d'une procédure stricte de consultation; la municipalité est par conséquent libre de décider si elle consulte la CCU ou non et à quel stade elle veut procéder à cette consultation. Le grief de la recourante à cet égard doit ainsi être écarté.

E. 3

La recourante évoque dans plusieurs de ses écritures la partialité de la municipalité, au motif que celle-ci a rejeté le projet avant d'avoir mandaté la CCU et alors même que le BTI semblait ouvert à l'octroi d'une dérogation. Elle n'a cependant pas requis formellement la récusation de la municipalité. Au demeurant, il apparaît qu'une telle demande aurait eu peu de chances d'être acceptée. En effet, la jurisprudence du Tribunal fédéral considère que de manière générale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. La garantie constitutionnelle n'impose en effet pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation d'autorités gouvernementales, administratives ou de gestion et n'offre pas, dans ce contexte, une garantie équivalente à celle applicable aux tribunaux (cf. arrêts 1C_442/2011 du 6 mars 2012 consid. 2.1; 2C_831/2011 du 30 décembre 2011 consid. 3.1; 2C_127/2010 du 15 juillet 2011 consid. 5.2; ATF 125 I 209 consid. 8a p. 217 s.; dans le même sens pour la jurisprudence cantonale: arrêts AC.2011.0158 du 7 mai 2012 consid. 1 et AC.2006.0213 du 13 mars 2008 consid. 3). En outre, une demande de récusation ne peut être dirigée contre un service administratif en tant que tel, mais uniquement contre des personnes (TF 2C_753/2008 du 19 janvier 2009 consid. 6), ce qui n'a pas non plus été le cas en l'espèce, la recourante se limitant à des reproches généraux à l'encontre de la municipalité dans son ensemble. La recourante semble encore considérer que la partialité de la municipalité entraînerait la nullité de la décision attaquée. La sanction de la nullité est toutefois réservée aux cas dans lesquels existe un vice manifeste et patent. Tel n'est manifestement pas le cas en l'occurrence, la partialité de municipalité - pour autant qu'elle existe - n'étant en aucun cas patente et, surtout, le refus de permis de construire étant clairement fondé sur des motifs juridiques pleinement justifiés, comme il ressort des considérants ci-dessous.

E. 4

La recourante a requis l'audition des opposants D. _____ et E. _____, soutenant que la municipalité aurait provoqué l'opposition déposée et que ces derniers bénéficieraient d'une tolérance pour construction illégale. Il ressort ce qui suit du compte-rendu d'audience du

E. 7

L'art. 75 RPGA dispose que la municipalité peut accorder des dérogations, conformément aux art. 85 et 85a LATC, 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 (al. 1). Ces dérogations peuvent être accordées à titre temporaire ou définitif et être assorties de conditions et charges particulières (al. 2). a) L'art. 6 LATC prévoit que les restrictions au droit de bâtir résultant de la loi, des règlements et des plans constituent des limitations du droit de propriété de caractère de droit public et que les particuliers ne peuvent y déroger conventionnellement (al. 1). L'Etat et les communes ne peuvent accorder des dérogations à des particuliers que dans les limites autorisées par la loi, les règlements et les plans (al. 2). Contrairement à l'ancien art. 85 LATC, qui prévoyait que la municipalité ne pouvait accorder des dérogations que pour des cas de minime importance et dans des domaines définis restrictivement, la nouvelle du 14 décembre 1995 a assoupli cette règle. L'art. 85 LATC a désormais la teneur suivante: "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. Ces dérogations peuvent être accordées à titre temporaire ou définitif et être assorties de conditions et charges particulières." L'octroi d'une dérogation est ainsi subordonné à certaines conditions. La dérogation doit respecter les buts recherchés par la loi et servir avant tout à éviter des solutions trop rigoureuses en présence d'une situation spéciale (ATF 107 Ia 212 ss; DFJP OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, ad art. 23 n° 6 et 7 p. 278); aussi, la dérogation ne peut porter atteinte à des intérêts publics importants ou heurter des intérêts privés prépondérants; elle doit résulter d'une pesée globale d'intérêts, prenant en compte l'ensemble des circonstances. 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 (AC.2013.0467 du 15 juillet 2014, AC.2010.0038 du 12 mai 2011 consid. 2b/bb, AC.2008.0141 du 19 décembre 2008 consid. 3b et les arrêts cités; Augustin Macheret, La dérogation en droit de la construction, règles et exceptions, séminaire du droit de la construction, Fribourg 1983). La dérogation doit s'inscrire dans le processus de planification défini par le droit fédéral selon lequel la destination du sol est fixée par les plans d'affectation (art. 14 LAT) dans une procédure assurant la protection juridique (art. 33 LAT) et la participation de la population (art. 4 LAT); une dérogation, qui, par son importance, aurait pour effet de fixer de nouvelles règles d'affectation du sol dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire violerait l'art. 2 LAT (obligation de planifier), même si elle était justifiée par des circonstances objectives ou si elle répondait à un intérêt public (cf. AC.2009.289 du 31 mai 2010 consid. 3a et réf.; voir aussi ATF 116 Ib 53-54 consid. 3a). L'octroi d'une dérogation suppose ainsi 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 dérogatoire (AC.2010.0038 précité consid. 2b/bb; AC.2008.0141 précité consid. 3b et réf.). L'autorité doit pouvoir octroyer une dérogation lorsqu'une application stricte de la règle crée une atteinte disproportionnée au potentiel constructible de la parcelle (AC.2013.0025 du 29 août 2013 consid. 3c, AC.1993.0263 du 19 mai 1994). Une exception devrait dès lors être envisageable chaque fois qu'il n'existe pas de rapport raisonnable entre la limitation de la propriété et le résultat recherché (ATF 111 Ia 23 consid. 3b p. 27; 101 Ia 502 consid. 5b p. 511). L'hypothèse dans laquelle une application rigoureuse de la règle aurait pour conséquence de rendre inconstructible un bien-fonds, constitue certes l'une des situations dans lesquelles l'autorité peut déroger à la règle; mais le critère ne doit pas être aussi absolu, au risque d'aller à l'encontre du but de la clause dérogatoire ou de la rendre pratiquement lettre morte (Macheret, op. cit.; Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 3^{ème} éd., Berne 2012, ch. 4.1.3.3 let. c, p. 639 ss). b) Dans le cas présent, la recourante relève que l'art. 18 RPGA parle de surfaces "en principe" inconstructibles, ce qui ouvrirait la porte à la possibilité d'une dérogation. Quant au périmètre d'évolution (9 RPGA), elle expose que les voisins ne sont pas opposés à une dérogation et qu'elle ne voit pas la pertinence de ce périmètre. Concernant les opposants, ils habitent au-dessus de sa parcelle et ne peuvent pas être incommodés par le bâtiment projeté qui respecte, s'agissant de la hauteur au faite, le RPGA. Pour ce qui concerne la balance des intérêts en présence, la recourante estime que l'intérêt de la commune au respect de son règlement ne constitue pas un intérêt public suffisant. Elle-même dispose en revanche d'un réel intérêt privé au vu de la forme atypique de sa parcelle et conteste poursuivre un but de rentabilité maximum. Elle estime que la décision attaquée porte atteinte à la garantie de la propriété en lui refusant un permis de construire sans intérêt public suffisant. Dans sa réponse, l'autorité intimée expose que le bien-fonds de la recourante ne se trouve pas dans une situation extraordinaire par rapport à la situation normale. En effet, la réglementation de la zone de villages de Chardonne est le fruit d'une analyse parcelle par parcelle, laquelle a conduit le législateur communal à distinguer les bâtiments à conserver de ceux qui pouvaient être démolis et reconstruits et les parcelles susceptibles d'accueillir une construction de celles en principe inconstructibles. Le projet litigieux nécessite d'entamer de manière substantielle la paroi rocheuse sise à l'arrière et de créer une paroi végétalisée à l'ouest de plus de 10 m de haut de de 19 m 93 de long. La construction principale se trouve en grande partie en dehors du périmètre d'évolution. Sur une surface au sol de 86 m², seuls 22 m² sont situés dans l'espace constructible, soit seulement 25%. La position de l'autorité intimée mérite d'être confirmée. En premier lieu, il apparaît que la dérogation demandée pour le périmètre d'évolution est très importante puisque 75% de la surface au sol de la parcelle se trouve hors de la zone constructible. Ensuite, le projet nécessiterait une double dérogation, soit premièrement au périmètre d'évolution et secondement à l'inconstructibilité de la surface des prolongements extérieurs B. Ces éléments montrent l'inadéquation du projet avec le statut de la parcelle tel qu'il a été pensé par la commune lors de l'établissement de son PGA. A cet égard, la recourante soutient à tort que le respect de la législation communale ne peut pas constituer un intérêt public justifiant le refus d'une dérogation. Le caractère en grande partie inconstructible de la parcelle découle précisément de ses caractéristiques particulières, qui ont été prises en compte par les autorités communales lors de l'élaboration du PGA. Il est tout à fait légitime qu'elle ne souhaite pas s'en écarter fortement dans un seul but d'intérêt privé. Par surabondance, on souligne que l'époux de la recourante avait été informé par la municipalité, déjà avant l'acquisition de la parcelle en cause et avant le changement de plan

d'affectation, de l'inconstructibilité de la parcelle, inconstructibilité qui pourrait, lui avait-on écrit, évoluer à l'occasion du changement de plan. Or, bien qu'informée, la recourante n'a pas contesté le nouveau plan général d'affectation lors de la procédure d'adoption. Elle indique qu'elle ne l'a pas fait car un municipal lui avait indiqué que cela n'était pas nécessaire, car sa parcelle serait de toute manière constructible " pour fermer la zone village ". Peu importe la nature des déclarations faites à la recourante dès lors qu'un municipal isolé ne constitue pas l'autorité compétente pour fournir des renseignements en rapport avec l'application d'un plan d'affectation. Il n'en demeure en outre pas moins que la recourante était depuis longtemps au courant du caractère difficilement constructible de sa parcelle. Pour ce qui concerne par ailleurs le courriel adressé le 30 octobre 2012 par le BTI à B. _____, il ne faisait qu'évoquer certaines possibilités (" Le périmètre constructible de 87 m2 pourrait être adapté à la situation locale en s'appuyant sur la barre de rocher et sur la limite des constructions du 01.07.1081 [...]"), en réservant clairement l'accord de la municipalité avant mise à l'enquête du projet. On ne peut ainsi pas soutenir que l'autorité intimée n'aurait pas agi de manière conforme au principe de la confiance envers la recourante. c) La recourante demande que l'autorité intimée soit invitée à préciser, détails à l'appui (numéro d'enquête, nom du requérant), le nombre de permis de construire, sollicitant une dérogation – qui sera précisée – au règlement communal, délivrés pour la période de 2005 à 2015. La demande de la recourante entraînerait un travail excessif pour l'autorité intimée sans être justifiée par un but réaliste. En effet, chaque situation et chaque dérogation étant particulière, la recourante ne pourrait pas en déduire d'argument en sa faveur de toutes les dérogations accordées. La situation serait différente si la recourante avait mis le doigt sur des situations semblables à la sienne et avait demandé production de ces dossiers particuliers. On rappellera à cet égard que l'art. 30 LPA-VD dispose que les parties sont tenues de collaborer à la constatation des faits dont elles entendent déduire des droits (al. 1). Tel n'a pas été le cas en l'espèce. Pourtant s'il s'agit de dérogations aussi importantes que celle visée par la recourante, elles auraient dû être visibles et reconnaissables depuis la voie publique et auraient par conséquent pu être nommées par la recourante. Au vu de ce qui précède, la requête de la recourante est rejetée.

E. 8

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Vu le sort du recours, les frais de la cause seront mis à la charge de la recourante; celle-ci versera en outre des dépens à la Commune de Chardonne qui obtient gain de cause en ayant procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 49 al. 1, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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