

VD_OMNI AC.2015.0075 vom 3. Februar 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-02-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0075

FR: VD_OMNI AC.2015.0075 du 3 février 2016

IT: VD_OMNI AC.2015.0075 del 3 febbraio 2016

Regeste

VAUTIER, LEGAT/Municipalité de Duillier, NEDA ARCHITECTURE SA | Recours contre un permis de construire pour la rénovation d'un bâtiment existant, avec la création de deux appartements, d'un couvert à voitures et de cinq places de parc extérieures. Le projet prévoit un dépassement de l'indice d'utilisation du sol de 57%, soit un CUS de 1.1 au lieu de 0.7 fixé pour la zone de village dans laquelle se trouve le bâtiment existant. L'autorité communale se prévaut à cet égard d'une pratique constante autorisant pour les bâtiments existants un dépassement du CUS, après travaux. Conditions auxquelles la jurisprudence admet que l'administré peut se prévaloir d'une égalité dans l'illégalité non réunies en l'espèce (consid. 3b). Octroi d'une dérogation selon les règles du droit communal et l'art. 85 LATC ? Il n'y a pas en l'espèce de motifs d'intérêt public ou de circonstances objectives qui justifieraient la création de surfaces habitables aussi importantes. Il est en effet possible de créer le même nombre d'appartements, certes plus petits, en respectant le CUS (consid. 3c). Les autres griefs n'ont pas été examinés, le vice portant sur un élément essentiel du projet. Admission du recours et annulation des décisions attaquées.

Erwägungen

E. 1

Compte tenu de la jonction des causes AC.2015.0075 et AC.2015.0090, il y a lieu de statuer sur les deux recours par un seul arrêt.

E. 2

Les décisions attaquées, par lesquelles la municipalité a levé les oppositions à un projet de construction pour lequel elle a délivré un permis de construire, sont susceptibles d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). Les deux recours ont été déposés en temps utile et ils respectent les exigences légales de motivation (art. 76, 77 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La qualité pour recourir est définie à l'art. 75 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD): elle est reconnue à toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 75 let. a LPA-VD). Le propriétaire d'un bien-fonds directement voisin, qui a formé opposition lors de l'enquête publique, a en principe qualité pour recourir lorsqu'il critique le volume ou les effets du bâtiment projeté. Ces conditions sont manifestement remplies pour la recourante Jacqueline Legat, dont la parcelle est contiguë à celle de la constructrice (cf. ATF 137 II 30 consid. 2.2). Le second recourant, Philippe Vautier, propriétaire d'un terrain bâti qui n'est pas adjacent mais qui se trouve dans le voisinage proche et qui est desservi par la même route communale, a également qualité pour recourir; quand bien même l'aspect du bâtiment à transformer ne serait pas sensiblement modifié, les nouvelles installations en

bordure de route seraient visibles depuis la propriété du recourant, et la création de nouveaux logements entraînerait un léger accroissement du trafic dans ce quartier. En conséquence, Philippe Vautier peut faire valoir qu'il serait touché plus que les autres habitants du village (à propos d'une situation comparable, cf. arrêt TF 1C_639/2012 du 23 avril 2013). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 3

Les recourants se plaignent l'un et l'autre d'une utilisation du sol excessive, en relevant que l'indice (CUS) de 0.7 est largement dépassé. a) Pour la zone du village, l'art. 3.8 RPGA dispose que "l'indice d'utilisation est déterminé par le CUS (coefficient d'utilisation du sol) qui est au maximum de 0.7" (al. 1); cet indice est calculé conformément à l'art. 12.18 RPGA (al. 2). Selon l'art. 12.18 let. a RPGA, le CUS est le rapport entre le total des surfaces de plancher brutes habitables et la surface de la parcelle classée en zone à bâtir. Il sera calculé selon la norme ORL 514.420. La limitation du CUS à 0.7, dans la zone du village, n'était pas prévue dans le RPE de 1985. Elle a été introduite lors d'une révision de ce règlement communal adoptée par le Conseil général le 23 juin 1992 et approuvée par le Conseil d'Etat le 21 août 1992 (art. 11bis RPE). L'introduction d'un CUS maximum dans un règlement communal sert à limiter la densification; c'est un instrument efficace, de ce point de vue, dans les villages où de nombreux volumes construits peuvent être transformés (cf. Jean-Luc Marti, Distances, coefficients et volumétrie des constructions en droit vaudois, Lausanne 1988 p. 161). b) Il n'est pas contesté que, pour le projet litigieux, l'indice d'utilisation du sol est sensiblement supérieur à la limite de 0.7 (1.1, soit 57 % de dépassement). La municipalité explique cependant que cette solution permet une utilisation judicieuse du sol, en occupant de manière optimale le volume bâti existant. Cette autorité affirme qu'il s'agit d'une pratique constante de sa part, depuis 1986. aa) La pratique alléguée par la municipalité résulte, selon cette autorité, de cinq permis de construire octroyés dans la zone du village. Les dossiers de ces cinq autorisations ont été produits. Le premier dossier concerne un permis de construire délivré en 1986 pour la transformation d'une ferme. Ce cas n'est pas pertinent puisque le RPE ne limitait pas, à cette époque, le taux d'utilisation du sol. Le deuxième dossier (parcelle n° 5) concerne un permis de construire délivré en 1994 pour la transformation d'un bâtiment d'habitation. La surface brute de plancher utile (SBPU) avant travaux était de 220 m² et elle était après travaux de 285 m² pour une parcelle de 409 m², soit un CUS après travaux de 0.696. Aucun dépassement de cet indice n'avait donc été autorisé. Le troisième dossier (parcelle n° 33) concerne un permis de construire délivré en 1998 pour la création d'une chambre et de sanitaires dans un bâtiment en zone du village. La SBPU après travaux est de 290 m² pour une surface totale de la parcelle de 660 m², d'où un CUS de 0.45. La limite de 0.7 avait donc été respectée. Le quatrième dossier (parcelle n° 17) concerne un précédent projet de transformation du bâtiment de la constructrice intimée. La SBPU après travaux était de 430 m² pour une surface totale de la parcelle de 445 m², soit un CUS de 0.97. La municipalité avait donc admis un CUS supérieur à 0.7, parce qu'il s'agissait d'une transformation d'une construction existante, sans démolition et reconstruction (lettre de la municipalité à Jacqueline Legat du 25 janvier 2006). Le permis de construire, délivré le 28 juin 2006, a été annulé le 15 septembre 2009 par la municipalité, dès lors qu'il n'avait pas été utilisé dans le délai de deux ans après sa délivrance. Le cinquième dossier (parcelle n° 1) concerne un projet de réhabilitation d'un bâtiment existant dans la zone du village, autorisé le 21 juin 2006. Ce bâtiment se trouve sur une petite parcelle (256 m²). La SBPU avant et après travaux n'est pas mentionnée dans le dossier mais il résulte des plans du projet que l'indice d'utilisation du sol était déjà important

(supérieur à 0.7) avant les travaux, et qu'il n'a pas été sensiblement augmenté. Cette autorisation semble avoir été délivrée sur la base de l'art. 80 al. 2 LATC (bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir). bb) Une pratique illégale d'une autorité peut, le cas échéant, être invoquée par un administré pour obtenir que cette pratique soit également appliquée à sa situation. L'administré se prévaut alors de l'égalité dans l'illégalité, principe que la jurisprudence a précisé en faisant les considérations suivantes. Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas (ATF 126 V 390 consid. 6a). Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi (ATF 127 I 1 consid. 3a; 125 II 152 consid. 5; 122 II 446 consid. 4a). Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés (ATF 132 II 485 consid. 8.6; 127 I 1 consid. 3a; 126 V 390 consid. 6a), et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 123 II 248 consid. 3c; 115 Ia 81 consid. 2). Une pratique constante demeurera cependant sans effet si son caractère illégal est identifié pour la première fois à l'occasion d'une procédure judiciaire; dans ce cas de figure, il est présumé que l'autorité l'adaptera pour se conformer à la loi. Ce n'est que si l'autorité renonce à abandonner une pratique qu'elle sait illégale que le principe de l'égalité de traitement peut avoir le pas sur celui de la légalité. Si l'autorité ne s'exprime pas sur ses intentions futures, l'autorité judiciaire présume qu'elle se conformera à la loi à l'avenir (cf. ATF 122 II 446 consid. 4a; arrêt TF 1C_436/2014 du 5 janvier 2015, consid. 5.1). Cela étant, une importance plus grande doit être accordée au principe de la légalité dans certains domaines du droit; il en va ainsi en matière d'aménagement du territoire, en particulier lorsque des intérêts dignes de protection des voisins sont en cause. Dans ce cadre, il y a lieu de prendre en considération la situation spécifique dans laquelle se trouve l'autorité communale lorsqu'elle applique les normes d'un plan d'affectation. Si elle estime, plusieurs années après l'entrée en vigueur d'un plan d'affectation, que certaines dispositions ne sont plus appropriées à cause de l'évolution des circonstances, elle peut - ou doit, le cas échéant - engager une procédure de révision de ce plan, conformément à la règle de l'art. 21 al. 2 LAT (cf. ATF 132 II 408 consid. 4.2). Elle ne doit donc pas a priori décider d'adopter une pratique contraire à la réglementation car il lui incombe d'abord de prendre l'initiative d'une révision du plan; ce n'est qu'en cas d'échec de cette procédure de révision que la possibilité d'une pratique contraire au plan, pour des motifs d'égalité, devrait être envisagée (arrêt TF 1C_482/2010 du 14 avril 2011 consid. 5.1). cc) En l'occurrence, la municipalité a certes mentionné les raisons pour lesquelles elle estime que l'application du CUS de 0.7 n'est pas judicieuse, pour la transformation de bâtiments existants dans la zone du village, mais elle n'a pas établi l'existence d'une pratique constante sur ce point. En réalité, un seul précédent peut être invoqué pour justifier une pratique consistant à autoriser un dépassement du CUS après travaux, le bâtiment étant auparavant réglementaire. Cet unique précédent concerne le même bâtiment, l'indice d'utilisation autorisé étant toutefois moins important. Au demeurant, les travaux n'ont pas été réalisés. Dans ces circonstances, on pourrait tout aussi bien considérer que cette ancienne autorisation constituait une exception ou une dérogation isolée à la réglementation applicable. Quoi qu'il en soit, les

conditions propres, selon la jurisprudence, à justifier un refus d'appliquer l'art. 3.8 RPGA parce que le principe d'égalité l'imposerait, ne sont pas réunies. c) Il reste à examiner si la municipalité pouvait néanmoins autoriser le projet litigieux non pas sur la base d'une pratique constante d'interprétation du règlement communal, mais parce que l'octroi d'une dérogation se justifiait. aa) L'art. 12.1 RPGA, applicable dans toutes les zones, précise ce qui suit à propos des constructions existantes: celles-ci, en particulier celles précédemment affectées à l'exploitation agricole, peuvent être transformées et agrandies dans les limites des dispositions applicables à la zone dans laquelle elles sont situées (al. 1). Sur la base des dispositions de l'art. 85 LATC, sous réserve d'un respect particulièrement grand des caractéristiques de l'architecture et de l'environnement extérieur de la construction existante, la municipalité peut toutefois accorder des dérogations sur les indices d'utilisation et le nombre de niveaux habitables. L'art. 12.23 RPGA prévoit également une disposition générale pour les dérogations dans les zones à bâtir. Elle a la teneur suivante: "A titre exceptionnel et dans les limites des articles 85 et 85a LATC, la Municipalité peut accorder des dérogations aux dispositions du présent document: a) lorsqu'il importe de tenir compte d'une situation existante et de cas non prévus par la réglementation; b) lorsque la sauvegarde d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment qui présente une valeur architecturale ou historique nécessite des dispositions particulières; c) lorsqu'il importe de régler le cas d'un statut provisoire; d) lorsque l'application stricte d'une mesure d'aménagement empêche la réalisation d'une solution architecturale intéressante à dire d'expert; e) pour encourager l'utilisation passive ou active de toute énergie renouvelable. Les capteurs solaires implantés dans le terrain sont en outre assimilés à des dépendances de peu d'importance au sens de l'article 39 RATC, f) lorsqu'il s'agit de permettre la réalisation de constructions ou d'installations d'utilité publique ou d'intérêt général dont l'affectation justifie des mesures spécifiques." Au niveau cantonal, l'octroi de dérogations dans les zones à bâtir est régi par l'art. 85 LATC qui dispose ce qui suit: "1 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 les 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. 2 Ces dérogations peuvent être accordées à titre temporaire ou définitif et être assorties de conditions et charges particulières." bb) De manière générale, l'octroi d'une dérogation dans le domaine de la police des constructions sert avant tout à éviter des solutions trop rigoureuses en présence d'une situation spéciale ainsi que des solutions peu souhaitables en matière d'aménagement ou de construction et par là même, d'éviter des solutions qui seraient contraires à l'intérêt public. En raison de son caractère exceptionnel, l'octroi d'une dérogation suppose donc l'existence d'une situation spéciale rendant inopportune la stricte application de la norme. 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 d'une disposition impérative. Mais, dans tous les cas, une dérogation doit servir la loi ou, à tout le moins, les objectifs recherchés par celle-ci (AC.2013.0227 du 18 septembre 2014 consid. 5a; AC.2013.0175 du 10 décembre 2013 consid. 2e; AC.2013.0170 du 26 septembre 2013 consid. 3a; AC.2012.0107 du 10 avril 2013 consid. 4a). 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, l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale ou une utilisation optimale du terrain ne suffisent pas à elles seules à conduire à l'octroi d'une dérogation (AC.2014.0194 du 20 mai 2015 consid. 4b; AC.2013.0225 du 29 août 2013 consid. 3c; AC.2012.0163 du 17 avril 2013 consid. 5; AC.2011.0241 du

E. 5

octobre 2012 consid. 5a). La clause dérogatoire est une émanation du principe de la proportionnalité. Elle ne peut porter atteinte à des intérêts publics importants ou heurter des intérêts privés prépondérants; elle doit résulter d'une pesée globale des intérêts en présence, prenant en compte l'ensemble des circonstances (AC.2014.194 du 20 mai 2015 consid. 4b; AC.2012.0354 du 24 septembre 2013 consid. 2c; AC.2013.0225 du 29 août 2013 consid. 3c). cc) En l'occurrence, il n'existe pas de motifs d'intérêt public ou des circonstances objectives (cf. art. 85 al. 1 LATC) qui justifieraient la création de surfaces habitables si importantes dans le bâtiment litigieux. La constructrice prévoit de n'y aménager que deux logements; or il est manifeste que deux logements, certes plus petits (de 155 m² chacun), pourraient aussi être créés en respectant le CUS de 0.7. Cela serait compatible avec les caractéristiques du bâtiment et on ne voit pas, du point de vue architectural (cf. art. 12.23 let. b et d RPGA), pourquoi une transformation respectant l'art. 3.8 RPGA serait critiquable. Un dépassement de 57 % du CUS applicable est quoi qu'il en soit important; une dérogation de cette ampleur n'est pas compatible avec les dispositions précitées du droit cantonal et communal, aucun autre motif que celui tiré d'une utilisation plus dense des volumes existants n'étant invoqué. d) Il résulte des considérants que la municipalité n'était pas fondée à refuser d'appliquer l'art. 3.8 RPGA et partant à délivrer un permis de construire pour un projet avec un indice d'utilisation largement supérieur à 0.7. Les griefs des recourants à ce propos doivent être admis et cela justifie l'annulation du permis de construire contesté, le vice portant sur un élément essentiel du projet. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de traiter les autres griefs des recourants, en particulier ceux visant les dépendances, qui sont des accessoires du bâtiment principal – l'annulation du permis de construire pour la transformation du bâtiment principal entraînant donc l'annulation de l'autorisation de créer des dépendances. 4. L'admission des deux recours, pour les motifs exposés au considérant précédent, conduit à l'annulation de la décision attaquée. La constructrice, qui succombe, aura à payer les frais de justice (art. 49 LPA-VD), ainsi que les dépens dus à la recourante Jacqueline Legat, assistée par un avocat (art. 55 LPA-VD). Le recourant Philippe Vautier, agissant en personne, n'a pas droit à des dépens.

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