

VD_OMNI AC.2015.0269 vom 24. August 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-08-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0269

FR: VD_OMNI AC.2015.0269 du 24 août 2016

IT: VD_OMNI AC.2015.0269 del 24 agosto 2016

Regeste

NewHomeInvestments SA, BACHELARD, BACHELARD REBUFFO/Municipalité de Bournens | Confirmation du refus de délivrer l'autorisation de construire un bâtiment de 4 appartements en zone de village. Pouvoir d'examen de l'autorité de recours, autonomie communale et nature des normes de protection en matière d'esthétique. C'est sans outrepasser son pouvoir d'appréciation que la municipalité a refusé le permis au motif que le projet ne s'harmonisait pas avec les constructions environnantes. Il ne respecte en effet pas les caractéristiques dominantes des anciennes constructions rurales du village (ferme tripartite vaudoise). Le refus est d'autant plus justifié que la commune a manifesté son intention de modifier l'affectation du secteur (limitation du nombre de logements). Si cette décision restreint certes le droit de propriété des recourants, il ne s'agit cependant pas d'une atteinte particulièrement grave puisque la constructibilité de la parcelle n'est pas remise en cause, mais uniquement le nombre de logements admissible. Le refus est fondé sur une base légale, repose sur un intérêt public qui ne pourrait être atteint par une mesure moins incisive. Partant, il est conforme au principe de proportionnalité. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile, et selon les formes requises par l'art. 79 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le recours satisfait aux conditions de recevabilité formelle, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

a) Les recourants soulignent que l'autorité intimée conteste seulement l'intégration de la construction projetée au motif qu'elle ne permet pas de considérer qu'il y a une harmonie avec les constructions voisines; le projet étant considéré comme parfaitement réglementaire pour le surplus. Selon les recourants, il faut des éléments objectifs pour refuser un projet qui respecte les normes de police des constructions. Il conviendrait ainsi d'examiner si le projet présente, par ses dimensions, ses caractéristiques architecturales, des éléments particulièrement choquants au point qu'on puisse le refuser quand bien même il est encore une fois en stricte conformité au niveau de la taille et du nombre de logements à ce que le planificateur communal a voulu dans ce secteur. Le refus d'autoriser un projet réglementaire relèverait ainsi d'un abus du pouvoir d'appréciation de l'autorité municipale à défaut d'éléments objectifs fondés et pertinents qui justifieraient le refus du permis. Compte tenu du bâti environnant et des caractéristiques architecturales du projet, il n'y aurait pas de motifs esthétiques ou d'intégration qui peuvent justifier le refus d'un projet tout à fait réglementaire. La sanction de cet abus du pouvoir d'appréciation devrait être en conséquence l'admission du recours et la délivrance du permis de construire. b) Le chapitre 1^{er} du titre VI sur la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre

1985 (LATC; RSV 700.11) traite de l'esthétique et de l'intégration des constructions. L'art. 86 LATC pose une règle générale qui est formulée dans les termes suivants: "(...) Art. 86 – Règle générale 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. 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. Les règlements communaux doivent contenir les dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords. (...)” Le Tribunal fédéral a rendu un arrêt de principe concernant la clause d'esthétique en date du 21 mai 1975, qui a été publié aux ATF 101 Ia p. 213 et ss. Cette jurisprudence est fondée sur l'art. 57 de l'ancienne loi sur les constructions et l'aménagement du territoire, du 5 février 1941 (LCAT), précisant que: "sont interdites toutes constructions de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ou à nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou pittoresque". Dans cette affaire, le Tribunal fédéral a jugé la question de savoir si l'autorité communale ou cantonale pouvait interdire la construction d'un bâtiment conforme aux règlements en vigueur pour le motif qu'il ne serait pas en harmonie, par son volume, avec les constructions avoisinantes, de dimensions plus modestes. Il a relevé que le but d'un plan général d'affectation était de fixer des règles destinées à assurer un aménagement rationnel du territoire de la commune, divisé en différentes zones d'affectation, correspondant à un type de construction dont les caractéristiques essentielles étaient fixées par le règlement. Une intervention de l'autorité communale ou cantonale sur la base de la clause d'esthétique devait donc s'inscrire dans la ligne tracée par la loi elle-même et par les règlements communaux (ATF 101 Ia 213, consid. 6c p. 222). Le Tribunal fédéral a ainsi été amené à poser le principe suivant: "(...) Ce sont en effet ces textes qui définissent l'orientation que doit suivre le développement des localités. Il faut certes admettre que les plans de zone ont un caractère de généralité qui met obstacle à ce qu'ils prennent en considération la situation particulière de telle ou telle portion restreinte du territoire. Mais les buts qu'ils poursuivent indiquent dans quelle mesure il peut être tenu compte de ces situations de fait particulières. Ainsi, lorsqu'un plan des zones prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées dans tel secteur du territoire, une interdiction de construire basée sur l'art. 57 LCAT, en raison du contraste que formerait par son volume le bâtiment projeté avec les constructions existantes, ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant. Il faut alors que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse comme étant déraisonnables et irrationnelles. Tel sera par exemple le cas 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'immeuble projeté ou que mettrait en péril sa construction. (...)” c) La loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1980, a prévu d'autres instruments complémentaires à la clause d'esthétique pour assurer la protection des sites de valeur, en particulier des zones à protéger pour les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels (art. 17 al. 1 let. c LAT). 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, Commentaires LAT, art. 17, no 74). La mise sous protection par une zone à protéger n'exclut toutefois pas certaines utilisations, la mesure de protection pouvant 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, Commentaires LAT, art. 17, no 75).

E. 3

a) En droit vaudois, la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (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). b) La Commune de Bournens a adopté un plan des zones le 21 juin 1981 qui a été approuvé par le Conseil d'Etat le 11 novembre 1981 avec le règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions (RPE). Selon l'art. 6 RPE, la zone de village est réservée à l'habitation, ainsi qu'aux activités compatibles avec elle, telles que commerce, artisanat etc., dans la mesure où ces activités ne sont pas gênantes pour le voisinage (bruit, odeurs, fumées, trafic, etc.). La hauteur à la corniche ne doit pas dépasser 7 mètres (art. 9 RPE) et des conditions spécifiques d'intégration sont fixées pour les toitures (art. 11 RPE). L'art. 13 RPGA comporte toutefois une règle particulière concernant l'intégration des constructions dans le site construit. Selon cette disposition, " les transformations ou constructions nouvelles devront s'harmoniser avec les constructions existantes, notamment quant à la forme, aux dimensions, aux teintes et aux caractéristiques dominantes des constructions anciennes ". La jurisprudence a précisé qu'une telle disposition a une portée distincte de celle de la clause générale d'esthétique, en ce sens qu'elle pose 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. Selon la jurisprudence, il s'agit d'une mesure cantonale, permettant la mise en œuvre du principe de protection posé par le droit fédéral à l'art. 17 al. 1 let. c LAT (voir spécialement l'arrêt AC.2003.0104 du 21 décembre 2004, consid. 2b; voir aussi dans le même sens les

arrêts AC.2013.0397 du 19 août 2014 consid. 5d; AC.2013.0041 du 12 juin 2014, consid. 2a; AC.2012.0238 du 28 mars 2013, consid. 2c; AC.2010.0299 du 18 octobre 2011 consid.3b; AC.2010.0207 du 17 juin 2011 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 que ceux résultant de la clause d'esthétique (arrêts AC.2016.0005 du 3 mai 2016 consid. 3e; AC.2015.0089 du 11 novembre 2015 consid. 2a/bb; AC.2013.0397 du 19 août 2014, consid. 5d; AC.2012.0238 du 28 mars 2013, consid. 1c; AC.2010.0207 du 12 juillet 2011, consid. 2b, AC.2003.0204 du 21 décembre 2003 consid. 2b). c) On a vu que l'art. 13 RPE prévoit que " les transformations ou constructions nouvelles devront s'harmoniser avec les constructions existantes, notamment quant à la forme, aux dimensions, aux teintes et aux caractéristiques dominantes des constructions anciennes ". Or, si le projet contesté présente une volumétrie comparable aux anciennes constructions rurales traditionnelles du village, il comprend un parking de 12 places (8 places intérieures et 4 places extérieures), donnant pratiquement de plain-pied sur la route du Mont, et particulièrement visible depuis la rue. La construction présente en outre les caractéristiques d'une construction en terrasses avec une terrasse recouvrant les places de parc extérieures au niveau du rez-de-chaussée et une terrasse au niveau du premier étage recouvrant une partie des logements du rez-de-chaussée. Il convient donc de déterminer si le projet contesté s'écarte ainsi des caractéristiques dominantes des anciennes constructions rurales du village. d) Les anciennes constructions rurales sont des constructions massives en pierre. Elles doivent remplir plusieurs fonctions avec des locaux d'habitation et de travail, la grange et les étables. Les dimensions et la distribution de ces locaux sont le fruit d'une expérience séculaire, ainsi que le prouve l'exemple typique de la maison tripartite. La maison tripartite vaudoise est une maison-toit construite en pierre et caractérisée par un plan en général rectangulaire. Elle a sa façade principale, avec les entrées et la plupart des fenêtres du côté gouttière, située le plus souvent à l'abri du vent. Les façades soumises aux intempéries n'ont que peu ou pas de fenêtres. Les parties du bâtiment exposées au vent d'ouest ou à la bise ont chacune leur destination. La partie occidentale abrite en général l'habitation. Selon le terrain disponible, le jardin de la maison se situera à l'ouest et sera souvent prolongé le long de la façade principale jusqu'à la porte d'entrée. Le rural s'adosse à la façade exposée à la bise. Il est séparé de l'habitation par la grange, dont l'imposante porte cintrée orne la façade principale. La partie habitée de la ferme vaudoise comprend, au rez-de-chaussée, une grande cuisine aménagée au milieu du côté pignon et une grande chambre commune située à côté de la cuisine et de l'entrée principale. On trouve encore au rez-de-chaussée quelques petites chambres et un garde-manger. Le potager est placé contre la paroi qui sépare la cuisine de la chambre commune; il est muni d'une imposante cheminée. A proximité de la cuisine, un escalier conduit à l'étage supérieur, où les chambres à coucher se regroupent de nouveau sur le côté abrité de la maison (texte tiré du "Bulletin du Ciment", d'avril 1945 n° 16). Les anciennes constructions rurales du village, qui présentent les caractéristiques essentielles de la ferme tripartite vaudoise, ne comprennent pas de parking de 8 places donnant de plain-pied sur la rue et la volumétrie n'est pas organisée en terrasse. Le projet contesté ne s'harmonise pas aux caractéristiques dominantes des constructions anciennes et n'apparaît ainsi pas conforme à l'art. 13 RPE. e) En refusant le permis de construire sur la base de l'art. 13 RPE, la municipalité est restée dans les limites de son pouvoir d'appréciation. A cet

égard, la jurisprudence récente du Tribunal fédéral (depuis 2015) accorde un poids toujours plus important à l'autonomie communale. Le Tribunal fédéral a confirmé que l'autorité communale, qui apprécie les circonstances locales dans le cadre d'une autorisation de construire, bénéficie d'une liberté d'appréciation particulièrement importante que l'autorité de recours ne contrôle qu'avec retenue. Ainsi, dans la mesure où la décision communale repose sur une appréciation soutenable des circonstances pertinentes, l'instance de recours doit la respecter et elle ne peut intervenir, le cas échéant substituer sa propre appréciation à celle des autorités communales, que si celle-ci n'est objectivement pas soutenable ou contraire au droit supérieur (voir les ATF 1C_337/2015 du 21 décembre 2015 consid. 6.1.1; 1C_92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 3.1.3; 1C_849/2013 du 24 février 2015 consid. 3.1.2; 1C_150/2014 du 6 janvier 2015 consid. 2.2). Or, le refus du permis de construire résulte d'une appréciation objectivement soutenable de l'examen de la conformité du projet contesté à l'art. 13 RPE. f) La Commune de Bournens a encore expliqué dans sa réponse au recours, qu'elle a entrepris des études sérieuses d'aménagement pour réviser le plan des zones de 1981. Elle a ainsi élaboré un projet de plan directeur communal, qui a fait l'objet d'une consultation publique du 31 janvier au 1er mars 2003, puis qui a été adopté par le Conseil général le 3 juillet 2003, et enfin approuvé par le Conseil d'Etat le 4 février 2004. Sur la base des réflexions engagées un nouveau plan général d'affectation a été élaboré, puis adopté par le Conseil général le 26 juin 2008, qui classait les parcelles nos 11, 104, 105 et 457 en zone d'extension du village avec une réglementation limitant les possibilités de construire à raison d'un logement par fraction de terrain de 400 m² (art. 13 du projet de règlement). Toutefois, le département en charge de l'aménagement du territoire a refusé d'approuver la planification communale pour le motif qu'elle prévoyait une extension du potentiel de développement permettant un taux de croissance allant au-delà des mesures prévues par le nouveau plan directeur cantonal (mesure A11). Il résulte de cette situation que la commune de Bournens a manifesté son intention de modifier l'affectation du secteur en cause, situé au sud du chemin d'Oubenne (parcelles nos 11, 104, 105 et 457), et que les motifs du refus d'approbation ne concernent pas cet objectif d'aménagement qui va dans le sens d'une limitation de la capacité disponible des réserves de la zone à bâtir conforme aux mesures A11 et A12 du plan directeur cantonal.

E. 4

Le refus du permis de construire, même s'il apparaît objectivement soutenable et ne contrevient pas au droit supérieur, porte atteinte au droit de propriété des requérants Micheline Bachelard Rebuffo et Guy-Philippe Bachelard. a) Conformément à l'art. 36 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), toute restriction d'un droit fondamental doit reposer sur une base légale qui doit être de rang législatif en cas de restriction grave (al. 1); elle doit en outre être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire et adéquat à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (al. 3), sans violer l'essence du droit en question (al. 4). Ainsi, la garantie de la propriété ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. n'est pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions rappelées ci-dessus. Lorsque l'atteinte est grave, outre que la base légale doit être une loi au sens formel, celle-ci doit être claire et précise (ATF 140 I 168 consid. 4 p. 170; 119 Ia 362 consid. 3a p. 366; 115 Ia 333 consid. 2a p. 336; 108 Ia 33 consid. 3a p. 35). L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol

actuelle ou future conforme à sa destination (ATF 135 III 633 consid. 4.3. p. 637; 131 I 333 consid. 4.2 p. 340). b) En l'espèce, la restriction en cause, bien qu'importante, ne peut être qualifiée de particulièrement grave. En effet, la décision communale ne rend pas impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du bien-fonds actuelle ou future conforme à sa destination. La municipalité semble demander essentiellement une diminution du nombre de logements et a parlé, dans les échanges d'écritures, d'un projet admissible de deux logements. Cette décision entraîne donc une réduction des possibilités de construire qui résultent de la réglementation de la zone de village, mais n'empêche pas toute construction sur le terrain. Il est vrai que la mesure entraîne une perte de rentabilité et donc une réduction de la valeur du terrain, mais la garantie constitutionnelle de la propriété ne protège nullement la valeur spéculative d'un terrain (arrêt AC.2007.0116 du 30 septembre 2008 consid. 9d; voir aussi l'ATF 103 Ia 586 consid. 2b, p. 590). C'est ainsi que le seul intérêt financier du propriétaire à une exploitation du bien-fonds la plus rentable possible ne prime pas, par exemple, sur l'intérêt à la conservation d'un objet digne de protection (ATF 120 Ia 270 consid. 6c 284, 285 et 118 Ia 384 consid. 5e; voir aussi ATF 114 Ia 364 consid. 4 p. 369). Quand bien même la restriction au droit de propriété qui résulte de la décision attaquée n'est pas particulièrement grave, elle se fonde sur une base légale formelle communale claire, à savoir l'art. 13 RPE, qui trouve son fondement dans la délégation législative prévue par l'art. 47 al. 2 ch. 2 LATC. c) En ce qui concerne l'intérêt public, le tribunal a constaté que l'utilisation des possibilités de construire prévues par la zone de village dans le secteur particulier du territoire communal situé au sud du chemin d'Oubenne apparaît inadaptée aux caractéristiques dominantes des anciennes constructions rurales et de plus contraire aux objectifs de développement fixés par le plan directeur cantonal. Ainsi, on ne peut pas dire que l'intérêt public à la mise en œuvre de la planification communale en force présente une importance primordiale, alors qu'à l'inverse, l'intérêt de l'autorité communale à maîtriser le développement de la construction en évitant la réalisation d'un projet qui présente des dimensions et une volumétrie disproportionnées et des surfaces de plancher habitable avec une capacité constructive très importante (CUS de 0.9 environ) propre aux périmètres des centres, alors que la commune de Bournens ne fait pas partie d'un centre local ou régional. d) Le principe de proportionnalité exige enfin que les mesures mises en œuvre soient propres à atteindre le but visé et que celui-ci ne puisse être atteint par une mesure moins contraignante; il doit en outre y avoir un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts compromis (ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173; 135 I 233 consid. 3.1 p. 246). Ainsi, lorsque plusieurs mesures permettent d'atteindre l'objectif visé, l'autorité applique celle qui lèse le moins les intéressés (art. 4 LATC). A cet égard, on a vu que la décision municipale n'interdit pas toute construction sur la parcelle n°457, mais demande une réduction des capacités constructives en mentionnant le chiffre de deux logements et en demandant une réduction de la volumétrie de l'immeuble projeté. Le tribunal ne voit pas d'autres mesures moins incisives pour atteindre le but d'intérêt public recherché par la décision communale. La réduction du nombre de logements permet aussi la réduction de l'offre en places de stationnement qui était un des éléments nuisant à la conformité du projet aux exigences spécifiques de l'art. 13 RPE. La municipalité n'envisage pas un déclassement de la parcelle n°457 et les recourants gardent la possibilité de mettre en valeur leur bien-fonds par la réalisation d'un projet permettant la construction d'au moins deux logements, ce qui reste une possibilité d'utilisation rationnelle et raisonnable pour un bien-fonds d'une superficie de 630 m², puisqu'une telle solution permettrait encore la réalisation d'un CUS de l'ordre de 0.5, qui est conforme aux objectifs du plan directeur

communal hors des périmètres des centres. La décision attaquée apparaît ainsi conforme au principe de proportionnalité.

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision communale maintenue. Au vu de ce résultat, les frais de justice, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge des recourants solidairement entre eux. Il n'y a en outre pas lieu d'allouer de dépens.

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