

VD_OMNI AC.2016.0143 vom 21. November 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-11-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0143

FR: VD_OMNI AC.2016.0143 du 21 novembre 2016

IT: VD_OMNI AC.2016.0143 del 21 novembre 2016

Regeste

A. _____/Municipalité d'Yvonand | Recours contre un refus de permis de construire pour la pose d'un escalier extérieur, notamment. - Clause d'esthétique (art. 86 LATC).

L'appréciation de la municipalité selon laquelle l'escalier projeté porte atteinte au bâtiment et à son environnement est fondée sur des éléments objectifs, tels la valeur du bâtiment et la prise en compte des caractéristiques de l'urbanisation du quartier. Cette appréciation n'est pas critiquable. - La recourante se prévaut d'une assurance donnée par la municipalité dans un préavis avant l'enquête publique selon laquelle l'esthétique de l'escalier projeté était acceptable. Les conditions auxquelles la jurisprudence admet qu'un administré puisse se prévaloir des garanties données par une autorité administrative, ne sont pas remplies en l'espèce. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée refuse une autorisation requise sur la base de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11). Une telle décision peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal, selon les art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RS 173.36). La qualité pour recourir est définie à l'art. 75 let. a LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD): le recours est recevable s'il est formé par une personne 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. Dans le cas particulier, la recourante remplit manifestement ces conditions. Il y a donc lieu d'entrer en matière, l'acte de recours respectant au demeurant les autres exigences légales de recevabilité.

E. 2

La recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue, en particulier d'un défaut de motivation de la décision attaquée. a) La garantie du droit d'être entendu, énoncée à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), confère notamment à toute personne le droit d'exiger, en principe, qu'une décision ou un jugement défavorable à sa cause soit motivé. 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; en règle générale, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée. 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 139 IV 179 consid. 2.2; dans la

jurisprudence cantonale voir notamment AC.2015.0111 du 17 août 2016 consid. 5; PE.2013.0343 du 12 février 2014). L'obligation, pour l'autorité administrative, de motiver sa décision est prescrite, au niveau légal, par l'art. 42 LPA-VD: la décision doit notamment contenir " les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie" (art. 42 let. c LPA-VD). Une règle spécifique figure dans la LATC, en cas de refus du permis de construire: l'art. 115 al. 1 LATC prescrit à la municipalité de communiquer ce refus au requérant " avec référence aux dispositions légales et réglementaires invoquées ". La violation du droit d'être entendu peut être réparée devant l'autorité de recours, à condition que cette dernière dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure et pour autant qu'il n'en résulte aucun préjudice pour la partie lésée. Dans certaines circonstances, la jurisprudence admet que l'autorité intimée puisse donner connaissance de ses motifs dans le mémoire de réponse, ce qui permettra ensuite à l'administré de compléter ses moyens (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1). b) En l'espèce, la décision attaquée faisait suite à un échange de plusieurs correspondances entre la recourante et l'autorité intimée qui portaient sur l'esthétique et l'intégration du projet d'escalier extérieur. La municipalité s'était du reste exprimée de manière négative sur un avant-projet qui lui avait été soumis par la recourante en avril 2014 en expliquant que le projet n'était pas acceptable, compte tenu des caractéristiques architecturales du bâtiment et de l'environnement immédiat. Les deux oppositions formées par des voisins critiquaient aussi exclusivement l'intégration et l'esthétique de l'escalier. La recourante pouvait dès lors aisément comprendre les motifs de refus du permis de construire, étant précisé que les dispositions pertinentes du règlement communal et de la loi cantonale sur l'esthétique et l'intégration des constructions étaient citées dans la décision attaquée. Dans ces conditions, le droit d'être entendu de la recourante a été respecté. Ce grief est donc mal fondé.

E. 3

Les règlements communaux doivent contenir des dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords." Au niveau communal, l'art. 54 du règlement communal sur le plan général d'affectation (RCPGA) dispose que la municipalité peut prendre toutes mesures pour éviter l'enlaidissement du territoire communal (al. 1). Les constructions, agrandissements, transformations de toutes espèces, les crépis et les peintures, les affiches, etc., de nature à nuire au bon aspect d'un lieu, sont interdits (al. 3). Quant à l'art. 55 RCPGA intitulé "bâtiments existants, recensement architectural", il prévoit que les bâtiments bien intégrés peuvent être modifiés et, le cas échéant, faire l'objet de démolition et de reconstruction pour les besoins objectivement fondés et pour autant que soit respecté le caractère spécifique de leur intégration et l'harmonie des lieux. La municipalité peut refuser le permis de construire pour un projet qui compromettrait le caractère architectural du bâtiment, notamment par une suroccupation du volume existant. Selon la jurisprudence, il incombe au premier chef aux autorités communales de veiller à l'aspect architectural des constructions; elles disposent à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 115 Ia 370 consid. 3, 115 Ia 363 consid. 2c, 115 Ia 114 consid. 3d, 101 Ia 213 consid. 6a). Dans ce cadre, l'autorité doit prendre garde à ce que la clause d'esthétique ne vide pas pratiquement de sa substance la réglementation du plan d'affectation en vigueur (ATF 115 Ia 114 consid. 3d, 114 Ia 343 consid. 4b; arrêt TF 1C_506/2011 du 22 février 2011 consid. 3.3). Mais la municipalité peut rejeter un projet sur la base de l'art. 86 LATC, même s'il satisfait par ailleurs à toutes les dispositions applicables, si sur la base de critères objectifs elle retient qu'il est inesthétique ou mal intégré. Dès lors que l'autorité municipale dispose d'un large pouvoir d'appréciation, le

Tribunal cantonal s'impose une certaine retenue dans l'examen de la question de l'esthétique, en ce sens qu'il ne substitue pas sans autre sa propre appréciation à celle de cette autorité, mais se borne à ne sanctionner que l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, la solution dépendant étroitement des circonstances locales (cf. arrêt TF 1C_450/2008 du 19 mars 2009; dans la jurisprudence cantonale voir notamment arrêts CDAP AC.2015.0249 du 4 août 2016 consid. 4e; AC.2015.0182 du 26 avril 2016 consid. 6b; AC.2015.0149 du 22 avril 2016 consid. 2a; AC.2014.0300 du 22 décembre 2015 consid. 5a et les références citées). La clause d'esthétique communale (art. 54 RCPGA) n'a pas une portée distincte de celle de l'art. 86 LATC. b) En l'occurrence, le dossier comprend des photographies du bâtiment n° 177 et des photomontages de l'escalier projeté. La fiche de recensement architectural du canton de Vaud, datant de 1990 (fiche n° 111), comporte également deux photographies des façades ouest et est du bâtiment, soit les deux façades "intéressantes" du bâtiment. Il s'agit d'un bâtiment d'habitation bien conservé et relativement imposant. Sa valeur est attestée par la note 4 au recensement architectural. Ce bâtiment est situé sur une parcelle comprenant un jardin de plus de 2'000 m². Les bâtiments directement voisins sont des villas familiales d'un ou deux niveaux, plus basses que le bâtiment concerné, et elles sont entourées de jardins. Le bâtiment se trouve ainsi dans un environnement bien dégagé (ce qui peut être constaté grâce aux photographies sur le site de googlemap www.google.ch/maps). Les éléments concrets pertinents, pour déterminer si la municipalité a fait un bon usage de son large pouvoir d'appréciation, sont donc suffisants, de sorte qu'il n'y a pas lieu de procéder à une inspection locale. Le projet litigieux prévoit une intervention moderne sur un bâtiment ancien. Celle-ci consiste à accoler à la façade ouest du bâtiment un escalier métallique de deux volées, dont la hauteur, en tenant compte des barrières (d'un mètre de haut) surmontant l'escalier, atteint 7 mètres. La partie inférieure de l'escalier s'écarte de plus de 6 m du bâtiment. Il s'agit d'une structure imposante et insolite qui forme une saillie importante. Elle se distingue nettement du bâtiment. Cette structure n'est pas conçue comme un escalier de secours (adossé à une façade); elle ne ressemble pas non plus aux escaliers figurant sur les photographies produites par la recourante; ces escaliers sont en effet moins hauts que l'escalier projeté. Ils ne sont en outre pas accolés à des maisons anciennes de plusieurs étages. Aucun des escaliers pris pour exemples par la recourante n'est au demeurant aménagé pour atteindre les combles. Les exemples produits par la recourante ne sont donc pas comparables à la structure projetée. La recourante relève que l'escalier litigieux serait dissimulé par l'ajout de végétation. Sur les plans, il est effectivement figuré une "végétalisation". Celle-ci est prévue sur la partie inférieure seulement de la structure. Ainsi, l'impact visuel de la partie supérieure de la structure, soit la partie qui est la plus visible de loin, ne sera pas atténué. Cela étant, même en faisant pousser de la végétation sur l'ensemble de l'escalier projeté, il n'en demeurerait pas moins qu'il s'agit d'une structure moderne qui, compte tenu de son ampleur et de l'environnement dégagé dans lequel elle est projetée, serait visible de loin. Dans ces circonstances, l'appréciation de la municipalité selon laquelle l'escalier projeté porte atteinte au bâtiment et à son environnement, qui se fonde sur des éléments objectifs, tels la valeur du bâtiment et la prise en compte des caractéristiques de l'urbanisation du quartier, n'est pas critiquable. Sur ce point, les pièces du dossier sont suffisantes pour permettre au tribunal de se prononcer, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'ordonner l'inspection locale requise par la municipalité (cf. ATF 137 III 208 consid. 2.2).

E. 4

La recourante fait grief à l'autorité intimée d'avoir adopté un comportement contraire au principe de la bonne foi parce qu'elle lui aurait donné l'assurance avant la mise à l'enquête publique que son projet était acceptable en termes d'esthétique et d'intégration (voir son préavis du 3 septembre 2015). a) Dans la procédure de permis de construire (art. 103 ss LATC), il n'est pas prévu que la municipalité délivre un préavis avant l'issue de la procédure administrative, soit avant le dépôt de la demande formelle de permis (art. 108 LATC) et avant l'enquête publique (art. 109 LATC). Cette phase préalable de la procédure administrative, telle qu'elle est réglée en détail par la LATC, vise en effet à garantir le droit d'être entendus de tous tiers intéressés (cf. art. 29 al. 2 Cst.) et elle doit permettre à l'autorité de connaître précisément la situation et les intérêts en jeu, avant d'examiner si le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux plans d'affectation (sur la portée de l'enquête publique voir notamment AC.2014.0103 du 12 février 2015 consid. 3d et les arrêts cités). Même si l'appréciation de l'esthétique et de l'intégration doit se fonder sur des critères objectifs (cf. supra, consid. 3a), cela ne signifie pas que les résultats de l'enquête publique sont sans pertinence pour statuer sur cette question; au contraire, l'avis des voisins ou des autres intéressés, qui connaissent le quartier et qui peuvent présenter des observations sérieuses (et non purement subjectives) sur les impératifs d'esthétique et d'intégration, est un élément nécessaire pour la décision de la municipalité. En d'autres termes, ce n'est que sur la base du dossier complet – donc avec les oppositions et observations – que la municipalité est en mesure de statuer. b) Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. En outre, le principe de la bonne foi commande aux autorités comme aux particuliers de s'abstenir, dans les relations de droit public, de tout comportement contradictoire ou abusif. Selon la jurisprudence, 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 1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, 2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et 3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu; 4) Il faut encore qu'il 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 5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (cf. ATF 141 V 530 consid. 6.2; ATF 137 II 182 consid. 3.6.2; ATF 131 II 627 consid. 6.1). c) Il n'est pas évident de concevoir qu'un préavis d'une municipalité, avant l'enquête publique, puisse lier cette autorité de manière contraignante, étant donné que selon les règles ordinaires de la procédure de permis de construire – c'est-à-dire quand il ne s'agit pas d'un ouvrage de minime importance, pouvant être dispensé de l'enquête publique selon l'art. 111 LATC –, elle n'est pas censée se prononcer sur la base d'un dossier incomplet, sans avoir au préalable pris connaissance des éventuelles oppositions et, s'il y a lieu, des décisions ou observations d'autres autorités compétentes (cf. supra, consid. 4a). C'est pourquoi on peut se demander si la lettre de la municipalité du 3 septembre 2015, déclarant le projet d'escalier acceptable mais réservant d'emblée "le résultat de la mise à l'enquête et les autorisations cantonales", contient l'assurance que le permis requis pourra être délivré, même en cas d'oppositions de voisins ou d'organisations de protection du patrimoine à propos de l'intégration de cet ouvrage.

Précisément, ce sont de telles oppositions qui, notamment, étaient réservées. Quoi qu'il en soit, pour qu'un préavis contenant une promesse puisse lier l'autorité qui l'a rendu, il faut, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, comme condition nécessaire mais non suffisante, que l'administré se soit fié aux assurances ou au comportement de l'autorité dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice. En l'espèce, il convient d'emblée de relever que la recourante avait reçu au printemps 2014 un premier préavis négatif de la part de la municipalité pour un avant-projet d'escalier au motif qu'il ne respectait pas les caractéristiques du bâtiment et ne s'intégrait pas dans l'environnement. Or le projet litigieux soumis à l'enquête publique n'est pas sensiblement différent de cet avant-projet. Au vu des caractéristiques du projet litigieux (son ampleur notamment) et d'un premier préavis négatif de la municipalité pour un projet similaire, la recourante devait s'attendre à ce que son projet suscite d'éventuelles oppositions. Certes, dans son préavis du 3 septembre 2015, la municipalité a estimé sur la base d'un photomontage produit par la recourante que le projet était "acceptable", elle n'en a pas moins réservé explicitement le résultat de l'enquête publique pour se prononcer. On ne saurait ainsi reprocher à la municipalité d'avoir adopté un comportement contraire à la bonne foi au motif qu'elle a pris en compte les oppositions pour apprécier de manière plus complète ou plus approfondie les caractéristiques de l'escalier, et qu'elle a estimé en définitive que le projet ne respectait pas les exigences d'esthétique et d'intégration vu la situation particulière du bâtiment et son environnement. Dans ce contexte, la recourante ne peut pas se prévaloir d'une assurance concrète donnée par la municipalité que son projet serait autorisé (voir dans la jurisprudence cantonale l'arrêt AC.2013.0257 du 10 juin 2014 consid. 4 dans lequel le tribunal a considéré qu'un préavis de la municipalité contenant des réserves sur la nécessité d'une enquête publique ne comportait aucune assurance concrète pour le constructeur que son projet sera autorisé). Quant aux dispositions que la recourante aurait prises sur la base du préavis litigieux et auxquelles elle ne saurait renoncer sans subir de préjudice, force est de constater qu'après la lettre de la municipalité du 3 septembre 2015, la recourante a simplement déposé le dossier complet pour l'enquête publique; les plans à propos desquels la municipalité s'était prononcée avaient déjà été dessinés par l'architecte mandaté. En définitive, les frais engagés en vain concernent seulement l'établissement du dossier complet pour l'enquête publique, et l'émolument administratif. Dans ces conditions, il n'y a pas de motif, sur la base du droit à la protection de la bonne foi, d'imposer à la municipalité de délivrer un permis de construire à la recourante, nonobstant le caractère inesthétique de l'escalier, les conditions cumulatives auxquelles la jurisprudence reconnaît une telle obligation n'étant pas réalisés en l'espèce.

E. 5

Il s'ensuit que la décision attaquée qui refuse à la recourante un permis de construire pour le projet d'escalier litigieux ne consacre pas une violation du principe de la bonne foi et elle ne résulte pas d'une mauvaise application par l'autorité intimée des règles cantonale et communales sur l'esthétique et l'intégration des constructions.

E. 6

Partant, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision attaquée doit être confirmée. Un émolument de justice est mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 49 LPA-VD). La Municipalité d'Yvonand, qui a procédé par l'intermédiaire d'un avocat a droit à des dépens à la charge de la recourante (art. 55 LPA-VD).

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