

VD_OMNI AC.2017.0183 vom 20. August 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-08-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2017.0183

FR: VD_OMNI AC.2017.0183 du 20 août 2018

IT: VD_OMNI AC.2017.0183 del 20 agosto 2018

Regeste

A. _____, B. _____/Municipalité de St-George | Recours contre la décision de la Municipalité de Saint-George levant les oppositions et autorisant la construction, par la Commune de Saint-George, de quatre villas jumelles avec création de places de parc extérieures. Lorsque le règlement communal impose que le dernier niveau constructible soit constitué de combles ou prévoit que les combles ne comptent pas dans le nombre de niveaux habitables, la jurisprudence exige, en l'absence de disposition contraire du règlement communal, que la hauteur du mur d'embouchature ne dépasse pas un mètre. Les règles communales limitant le nombre d'étages et autorisant la construction de combles habitables doivent être respectées même en présence d'autres dispositions limitant la volumétrie des bâtiments, telles une hauteur maximale à la corniche ou au faîte ou une pente minimale des toitures. Les villas projetées ne respectent pas la limite précitée d'un mètre. Il est douteux que l'autorité communale, chargée d'appliquer la réglementation communale, puisse se prévaloir du principe d'égalité dans l'illégalité dès lors qu'elle agit aussi comme constructrice. Elle ne saurait de toute façon se prévaloir de ce principe puisqu'elle avait connaissance de l'illégalité de sa pratique, la CDAP s'étant déjà prononcée au sujet de l'interprétation d'une disposition similaire du règlement communal. Admission du recours.

Erwägungen

E. 1

Les décisions de la municipalité sur une demande de permis de construire sont susceptibles de recours devant le Tribunal cantonal (art. 92 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative: LPA-VD; RSV 173.36). Chacun des recourants est propriétaire d'une part de copropriété sur une parcelle voisine de celles où sont prévues les constructions litigieuses. La jurisprudence n'exige pas que la majorité des copropriétaires ou des propriétaires d'étages agissent en défense des intérêts de la copropriété, chacun des copropriétaires étant affecté dans sa situation juridique (TF 1P.142/1993 du 8 juin 1993 consid. 1b; CDAP arrêt AC.2016.0408 du 26 septembre 2017 consid. 3). Les recourants ont donc qualité pour recourir individuellement (art. 75, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Déposé dans le délai légal compte tenu des fêtes et répondant pour le surplus aux exigences formelles prévues par la loi (art. 95 et 79, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), le recours est recevable.

E. 2

Les recourants font valoir que la municipalité n'aurait pas l'impartialité nécessaire dès lors que la Commune est le maître de l'ouvrage. La Commune de Saint-George, propriétaire des parcelles sur lesquelles sont prévues les constructions litigieuses, a effectivement déposé la demande de permis de construire. Selon la jurisprudence constante, il n'y a toutefois pas lieu

à récusation des représentants d'une commune lorsqu'ils statuent sur des projets de construction dont leur commune est le maître d'ouvrage; ce faisant ils poursuivent en effet des intérêts publics et n'agissent pas en fonction de leurs intérêts personnels (ATF 107 Ia 135 consid. 2b; 1C_555/2015 du 30 mars 2016 consid. 4.1; 1C_278/2010 du 31 janvier 2011 consid. 2.2; AC.2010.0314 du 21 juin 2012 consid. 1 et les références citées). Le fait que les constructions prévues, qui sont destinées à renflouer les caisses communales, relèvent en l'espèce du patrimoine financier et non du patrimoine administratif ne modifie pas cette appréciation. Ce grief doit donc être rejeté.

E. 3

Les recourants se prévalent de l'effet anticipé des projets de planification de la municipalité, notamment s'agissant de l'instauration d'une zone réservée, pour soutenir que le permis de construire aurait dû être refusé compte tenu du surdimensionnement des zones à bâtir communales. Ce faisant, les recourants remettent incidemment en cause la planification actuelle qui affecte les parcelles sur lesquelles est prévu le projet litigieux à la zone à bâtir.

a) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure relative à un acte d'application est en principe exclu. Un tel contrôle est néanmoins admis, à titre exceptionnel, lorsque les conditions d'un réexamen des plans au sens notamment de l'art. 21 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) sont réunies et que l'intérêt public au maintien des restrictions imposées aux propriétaires concernés par la planification pourrait avoir disparu (cf. ATF 121 II 317 consid. 12c). Aux termes de l'art. 21 al. 2 LAT, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires; une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique, comme une modification législative (cf. ATF 127 I 103 consid. 6b). Le Tribunal fédéral a par exemple admis que l'entrée en vigueur de l'art. 75b Cst limitant la proportion de résidences secondaires constituait un changement de circonstances pouvant justifier le contrôle préjudiciel d'une planification (ATF 140 II 25; TF 1C_568/2014 du 13 janvier 2016). L'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes: la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait alors réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (cf. ATF 140 II 25 consid. 3; TF 1C_326/2016 du 7 décembre 2017 consid. 5 et réf. citées). Selon l'art. 15 LAT, dans sa version révisée le 15 juin 2012, les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1); les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). L'art. 8a LAT prévoit que, dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 (al. 1 let. d). Les dispositions transitoires du nouveau droit sont prévues par l'art. 38a LAT, qui impose aux cantons d'adapter leurs plans directeurs à l'art. 8a al. 1 LAT dans les cinq ans – à savoir jusqu'au 1er mai 2019 – (al. 1) et prévoit que la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton concerné jusqu'à l'approbation du plan directeur adapté en conformité avec l'art. 8a LAT (al. 2; voir aussi les art. 5a al. 4 et 52a de l'ordonnance du Conseil fédéral du 2 avril 2014 entrée en vigueur le 1er mai suivant). La mesure A11 ("Zones d'habitation et mixtes") de la 4^{ème} adaptation du Plan directeur cantonal (PDCn), adoptée par le Grand Conseil le 20 juin 2017 et approuvée sous réserve par le Conseil fédéral le 31 janvier 2018, prévoit à son al. 1 que les communes évaluent, avant de soumettre au canton tout plan d'affectation, la nécessité de redimensionner leurs zones à

bâtir en vérifiant l'adéquation entre la capacité d'accueil en habitants et la croissance démographique projetée, limitée par type d'espace du projet de territoire cantonal. Un tableau définit la croissance annuelle maximale par type d'espace. Dans les périmètres des centres locaux, la croissance annuelle maximale est de 1,5 % de la population en 2016. S'agissant des villages et quartiers hors centre, la croissance annuelle maximale est de 0,75 % de la population en 2015. Selon l'al. 2 de la mesure A11, les communes qui doivent redimensionner leurs zones à bâtir révisent leur plan d'affectation et soumettent leur projet à l'approbation du canton au plus tard cinq ans après l'adoption du PDCn par le Grand Conseil. Jusqu'à cette date, les communes peuvent utiliser le 31 décembre 2036 comme horizon de planification. Pour répondre aux besoins à quinze ans, les communes, dans l'ordre, réaffectent les terrains excédant les besoins ou peu adéquats au développement (ch. 1), densifient le territoire urbanisé (ch. 2), mettent en valeur les réserves et les friches, notamment par la densification (ch. 3). Le Tribunal fédéral a précisé récemment (arrêts 1C_326/2016 du 7 décembre 2017 consid. 5, publication ATF prévue; 1C_244/2017 du 17 avril 2018 consid. 3.1.) que, même si la réduction de zones surdimensionnées relève d'un intérêt public important, la réalisation de cet objectif ne saurait constituer le seul critère pertinent pour déterminer la nécessité d'entrer en matière à titre exceptionnel sur un contrôle incident d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire (art. 21 al. 2 LAT). Pour que l'entrée en vigueur de la nouvelle du 15 juin 2012 constitue une modification des circonstances qui, sur le plan législatif, puisse être qualifiée de sensible au sens de l'art. 21 al. 2 LAT, il faut que s'y ajoutent d'autres circonstances. Parmi celles-ci se trouvent notamment la localisation de la parcelle par rapport à la zone à bâtir existante, le niveau d'équipement de la parcelle et la date d'entrée en vigueur du plan d'affectation (TF 1C_326/2016 du 7 décembre 2017 précité consid. 5.2; 1C_244/2017 du 17 avril 2018 consid. 3.1.2.; ATF 130 II 25 consid. 3.1). b) L'art. 77 al. 1 LATC prévoit que 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. Dans les mêmes conditions, le département peut s'opposer à la délivrance du permis de construire par la municipalité lorsqu'un plan cantonal d'affectation ou une zone réservée sont envisagés. La décision du département lie l'autorité communale. Le refus du permis de construire sur la base de cet article s'apparente à une mesure provisionnelle qui doit empêcher que la réalisation d'un projet conforme à une réglementation devenue inadaptée ne compromette la révision de cette dernière (TF 1C_197/2009 du 28 août 2009 consid. 5.1). 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, et que la révision réponde à un réel besoin de planification (TF 1C_694/2013 du 31 janvier 2014 consid. 2.2; 1C_197/2009 du 28 août 2009 consid. 5.1; arrêts AC.2008.0230 du 18 septembre 2009 consid. 3a et b; AC.2009.0030 du 6 août 2009 consid. 1a; AC.2008.0074 du 27 mars 2009 consid. 5 et les arrêts cités). L'autorité doit avoir exprimé une volonté claire de modifier la planification en vigueur, ce qui peut résulter d'une décision municipale, d'un vote du conseil de la commune ou du mandat d'étude confié à un bureau d'urbanistes (arrêt AC.2006.0036 du 20 décembre 2006 consid. 3b). D'après la jurisprudence relative à l'art. 77 LATC, si la loi reconnaît à la municipalité un large pouvoir d'appréciation dans l'application de cette disposition, cette autorité n'est pas libre d'agir comme bon lui semble. L'autorité ne peut ni renoncer à exercer son pouvoir d'appréciation ni faire abstraction des

principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité est également liée par des critères qui découlent du sens et du but de la réglementation applicable (AC.2016.0305 du 3 août 2017 consid. 2c/aa et les références). La municipalité doit tenir compte de la situation juridique au moment où elle statue et ne saurait donc se fonder sur le seul critère temporel du moment où la demande de permis de construire a été déposée ou mise à l'enquête pour autoriser celui-ci (AC.2016.0305 du 3 août 2017 consid. 2c/bb; AC.2017.0223 du 27 juin 2018 consid. 2d, contre lequel un recours au Tribunal fédéral est pendant). Même si la formulation de l'art. 77 LATC est potestative, l'exercice du pouvoir d'appréciation par la municipalité n'est donc pas discrétionnaire et fait l'objet d'un contrôle par l'autorité judiciaire (cf. Raymond Didisheim, *Le permis de construire face à l'adaptation des plans et règlements en droit vaudois de la construction*, RDAF 2010 I 6). Le Tribunal cantonal peut notamment contrôler, en cas d'octroi d'un permis de construire dans un secteur pour lequel un nouveau plan d'affectation est en voie d'élaboration, si le choix de la municipalité de ne reconnaître à ce projet aucun effet anticipé négatif résulte d'un exercice correct de son large pouvoir d'appréciation (cf. supra, consid. 2a). Ainsi, la Cour de céans a récemment considéré, dans un cas particulier, que la municipalité avait fait un mauvais usage de son pouvoir d'appréciation et qu'elle aurait dû refuser de délivrer le permis de construire compte tenu des caractéristiques particulières du projet (AC.2017.0223 du 27 juin 2018 consid. 2d, contre lequel un recours au Tribunal fédéral est pendant). Le département, par l'intermédiaire du Service du développement territorial (SDT), peut également s'opposer à la délivrance du permis de construire en se fondant sur l'art. 77 LATC. Tel est en particulier le cas lorsque les zones à bâtir d'une commune sont surdimensionnées et que la délivrance du permis de construire par la commune concernée péjorerait la procédure de redimensionnement des zones à bâtir en cours ou à venir (arrêt AC.2017.0071 du 15 août 2017 consid. 3; PDCn, 4^{ème} adaptation, mesure A11, p. 51, qui mentionne toutefois l'art. 134 LATC). c) En l'espèce, il n'est pas contesté par les parties que les zones à bâtir de la Commune sont surdimensionnées compte tenu des critères fixés par la mesure A11 du PDCn. Le 21 mars 2017, la municipalité a fait paraître dans la Feuille des avis officiels un avis aux propriétaires indiquant qu'elle envisageait d'instaurer une zone réservée sur les zones à bâtir communales et qu'elle se réservait d'appliquer l'art. 77 LATC aux projets contraires aux planifications envisagées. L'autorité intimée a toutefois précisé qu'il n'était pas prévu d'inclure les parcelles litigieuses dans la zone réservée et que les projets mis à l'enquête publique avant la zone réservée ne seraient pas concernés par celle-ci. Lors de l'audience, ses représentants ont en outre indiqué qu'aucune zone réservée n'avait été mise à l'enquête, mais qu'un bureau d'urbanisme avait été mandaté pour débiter les travaux de révision du plan général d'affectation. La municipalité a notifié la décision attaquée aux opposants le 4 avril 2017, soit quelques jours après la parution le 21 mars 2017 dans la Feuille des avis officiels de l'avis annonçant son intention d'établir une zone réservée sur les zones à bâtir communales. Les projets de révision de la planification étaient donc déjà suffisamment concrets pour que la municipalité puisse cas échéant se prévaloir de l'art. 77 LATC pour refuser le permis de construire. Depuis lors, la municipalité paraît avoir renoncé à son intention d'instaurer une zone réservée: elle a toutefois mandaté un bureau d'urbanisme pour procéder à des études en vue d'une révision du plan général d'affectation, ce qui démontre également une intention concrète de réviser sa planification. Au demeurant, cette révision est rendue indispensable par la mesure A11 de la 4^{ème} adaptation du PDCn compte tenu

du surdimensionnement des zones à bâtir communales. Il en résulte que l'autorité intimée ne pouvait renoncer à exercer son pouvoir d'appréciation mais qu'elle devait examiner au regard des caractéristiques du projet litigieux – notamment de son ampleur et de la situation des parcelles – si celui-ci pouvait être autorisé. La municipalité ne pouvait exclure l'application de cette disposition uniquement en raison du fait que la demande de permis de construire avait été déposée avant qu'elle fasse connaître son intention de réviser la planification. En outre, selon l'avis publié dans la FAO, la zone réservée était à tout le moins susceptible de s'appliquer à l'ensemble des zones à bâtir communales, y compris au secteur où est situé le projet litigieux. On relèvera en outre que, lors de la mise à l'enquête publique, le SDT avait formé une opposition au projet litigieux, ce qui liait en principe la municipalité et l'obligeait à refuser le permis de construire (art. 77 al. 1 in fine LATC). En cours de procédure, le SDT a toutefois indiqué que son opposition devait être considérée comme caduque dès lors qu'il avait renoncé à mettre à l'enquête une zone réservée cantonale sur les parcelles concernées (cf. AC.2017.0071 du 15 août 2017). Il convient donc d'examiner si la municipalité a correctement exercé son pouvoir d'appréciation en délivrant le permis de construire. d) Le projet initial prévoyait la construction de quatre villas jumelles et d'une villa individuelle représentant au total une surface brute utile de plancher de 1'672 m². Vu l'abandon de la villa individuelle de 116 m² de surface habitable selon le plan figurant au dossier, le projet litigieux entraînerait la création de 1'556 m² de surface habitable supplémentaire. Compte tenu d'une surface de 50 m² par habitant, cela représente un potentiel de 31 habitants supplémentaires. Selon Statistique Vaud, Saint-George comptait 1'031 habitants au 31 décembre 2017. Le projet litigieux représente donc un potentiel de croissance de 3%, ce qui représente l'équivalent de quatre années de la croissance de population admissible de 0.75% pour un village jusqu'en 2036, selon la mesure A11 du PDCn. Même s'il s'agit d'un projet relativement important à l'échelon communal, cet élément n'est en soit pas suffisant pour considérer qu'il empêcherait le redimensionnement des zones à bâtir communales. Cela étant, il convient également de tenir compte de la situation des parcelles sur lesquelles sont prévues les constructions litigieuses. Ces parcelles sont situées en contrebas de la route du Marchairuz à environ 500 m à vol d'oiseau au nord-est du centre du village. Des constructions sont présentes en amont sur les parcelles qui sont propriété des recourants, côté Jura. En revanche, les parcelles sont partiellement affectées à la zone forestière située en aval, laquelle se prolonge en direction de la route cantonale. Elles jouxtent un cordon boisé affecté à la zone forestière. Les parcelles ne se situent donc pas au milieu de l'environnement bâti si bien que leur situation n'exclut en tout cas pas un classement hors de la zone à bâtir dans la perspective des travaux de révision de la planification. A cela s'ajoute l'ancienneté de la planification communale, le plan d'extension partiel "Est" et son règlement ayant été adoptés en 1977 et le plan d'extension et son règlement en 1983. Compte tenu de l'ensemble des circonstances, on se trouve dès lors probablement dans une situation où un contrôle incident de la planification se justifie et où le pouvoir d'appréciation qui lui est conféré par l'art. 77 LATC devait conduire la municipalité à refuser le permis de construire compte tenu de son intention d'instaurer une zone réservée, respectivement de réviser sa planification. Cette question peut toutefois rester indécise, le permis de construire devant de toute manière être annulé pour un autre motif.

E. 4

Selon les recourants, les villas projetées ne respecteraient pas sous plusieurs aspects les dispositions du règlement communal. Ils soutiennent qu'elles excèderaient, sur la façade

aval, la hauteur maximale de 4 m du terrain naturel au niveau supérieur du chéneau. En outre, le règlement ne permettrait pas que les combles soient habitables et le niveau prévu partiellement dans la toiture ne pourrait être considéré comme des combles. Enfin, l'orientation des faîtes ne serait pas parallèle aux courbes de niveau. Pour sa part, l'autorité intimée soutient que le projet est conforme aux dispositions règlementaires. Elle expose notamment avoir pour pratique constante d'autoriser la construction d'un niveau de combles, même si la hauteur du mur d'embouchature à la sablière est supérieure à 1 m, dès lors que les dispositions limitant la volumétrie des constructions sont respectées. a) Les parcelles sur lesquelles sont prévues les constructions litigieuses sont affectées à la zone de construction mixte au sens de l'art. 2 RPEP Est. Selon l'art. 18 RPEP Est, la zone de construction mixte est exclusivement réservée à l'habitat, permanent ou de vacances. Les constructions de type "Chalet" répondant aux exigences des art. 3 ss RPEP Est, comme celles de type "Jura" conformes aux prescriptions des art. 12 ss RPEP Est, sont autorisées. En l'espèce, il résulte des plans figurant au dossier que les constructions prévues sont des villas individuelles en maçonnerie. Elles correspondent donc au type "Jura" si bien qu'elles doivent respecter les règles de construction prévues par les art. 12 ss RPEP Est (cf. également art. 19 RPEP Est). En particulier, les art. 14 à 16 RPEP Est ont la teneur suivante: "Art. 14 Le nombre de niveaux habitables est limité à un (rez-de-chaussée). Les combles sont utilisables. Art. 15 La hauteur, mesurée sur la façade aval, du terrain naturel au niveau supérieur du chéneau, ne dépassera pas 4 m. Art. 16 Les toitures sont à deux pans, le faîte parallèle aux courbes de niveau. La pente est comprise entre 50% et 80%. Les combles peuvent être éclairés sur les pignons et par des lucarnes indépendantes dont la largeur additionnée n'excèdera pas les 2/5 de la longueur de la façade". Les communes disposent d'une large marge de manœuvre pour édicter et interpréter leurs dispositions règlementaires (AC.2016.0285 du 21 mars 2018 consid. 4c et les réf. citées). Selon le Tribunal fédéral, la Cour de céans ne peut intervenir et, le cas échéant substituer, sa propre appréciation à celle des autorités communales que si celle-ci n'est pas objectivement soutenable ou contrevient au droit supérieur (ATF 1C_499/2017 du 19 avril 2018 consid. 3.1.2 et les réf. citées). Il résulte de son texte que l'art. 14 RPEP Est n'autorise la construction que d'un seul niveau habitable. La deuxième phrase prévoit que les combles sont "utilisables", ce que l'autorité intimée assimile à "habitables". Malgré que l'emploi du terme "utilisable" plutôt que "habitable" soit de nature à créer la confusion (cf. art. 8 RPEP Est prévoyant que les combles peuvent être utilisés par l'habitat), l'interprétation de la municipalité est soutenable sur ce point. Si les combles n'étaient pas considérés comme des surfaces habitables, on ne comprendrait en effet pas que le règlement contiennent des dispositions au sujet de leur éclairage (art. 16 al. 3 RPEP Est). Le règlement communal ne contient pour le surplus pas de définition des combles. Lorsque la disposition communale impose que le dernier niveau constructible soit constitué de combles ou prévoit que les combles ne comptent pas dans le nombre de niveaux habitables, la jurisprudence exige, en l'absence de disposition contraire du règlement communal, que ce niveau habitable réponde à certaines exigences afin de le distinguer d'un étage ordinaire. S'agissant de la définition des combles, la jurisprudence cantonale retient que les combles sont une construction de bois, d'acier ou de maçonnerie placée au-dessus d'un édifice pour en soutenir la couverture, c'est-à-dire, selon le langage courant, la charpente. Par extension, on qualifie de combles un étage aménagé dans les combles. Dans ce sens, sont donc des combles les espaces, habitables ou non, aménagés sous la toiture et entièrement inscrits à l'intérieur de la charpente couronnant l'ouvrage. Un niveau dont la dalle inférieure se trouve à quelques centimètres de la corniche ou du chéneau du toit est un étage de combles. Pour

que l'espace sous la toiture soit qualifié de combles, la jurisprudence considère également que la hauteur du mur d'embouchature, soit celle séparant le sol des combles de l'arête supérieure de la sablière sur lequel la structure de la toiture prend appui, doit être inférieure à un mètre. Par définition, un logement réalisé entièrement dans la toiture est de dimensions plus réduites qu'un étage ordinaire délimité par les murs verticaux. La limitation de la hauteur du mur d'embouchature à un mètre tend à éviter que la construction de véritables murs sous la sablière ne transforme pratiquement en un niveau ordinaire ce qui doit être et rester un étage de combles (cf. parmi d'autres AC.2017.0010 du 28 décembre 2017 consid. 1; AC.2016.0438 du 26 octobre 2017 consid. 4a; AC.2016.0096 du 17 février 2017 consid. 5c/aa; AC.2013.0151 du 31 décembre 2014 consid. 4a; AC.2013.0389 du 3 novembre 2014 consid. 6b; AC.2009.0059 du 14 juillet 2009, confirmé par ATF 1C_401/2009 du 11 février 2010 consid. 2.2; AC.1997.0078 du 13 mars 1998, RDAF 1999 I 116; cf. aussi Benoît Bovay/Raymond Didisheim/Denis Sulliger/Thierry Thonney, Droit vaudois de la construction, 4^{ème} éd., Lausanne 2010, glossaire, p. 604 s.). Selon la jurisprudence, les règles communales limitant le nombre des étages et autorisant cas échéant la construction de combles, voire de surcombles, habitables, doivent en outre être respectées même si la réglementation communale prévoit d'autres dispositions pour limiter la volumétrie des bâtiments telles qu'une hauteur maximale à la corniche, une hauteur au faîte ou encore une pente minimale des toitures (AC.2009.0059 précité, consid. 3b faisant état de deux arrêts isolés en sens contraire soit AC.1999.0002 du 25 juin 1999 et AC.2000.0179 du 21 novembre 2001). En revanche, il n'est pas nécessaire que l'étage de combles puisse être qualifié de tel au sens de la jurisprudence précitée s'il constitue le dernier niveau du nombre d'étages admissibles (AC.2018.0069 du 30 juillet 2018, consid. 2 où l'étage supérieur ne répondait pas à la définition de combles mais était l'un des trois étages autorisés par le règlement). b) En l'espèce, les villas jumelles prévues auraient selon les plans deux niveaux habitables, l'un dénommé "rez inférieur" et l'autre "rez supérieur". Le niveau "rez inférieur" est situé partiellement en dessous du niveau du terrain naturel en amont et au niveau de celui-ci en aval. L'accès se fait par le niveau "rez supérieur". La dalle inférieure du niveau "rez supérieur" se trouve au-dessus du terrain naturel le plus haut mais en dessous du niveau de l'avant-toit. Le niveau "rez supérieur" ne répond pas à la définition d'un étage de combles au sens de la jurisprudence précitée. D'abord, il résulte des plans de coupe AA et BB que la dalle se trouve à environ 1 m au-dessous de la corniche si bien que le niveau n'est que partiellement compris dans la toiture. En outre, la hauteur du mur d'embouchature est de 1 m 59, ce qui est nettement supérieur à la hauteur d'1 m à partir de laquelle la jurisprudence précitée considère qu'il s'agit d'un véritable étage supplémentaire et non plus de combles. Pour le surplus, on ne saurait suivre l'argumentation de l'autorité intimée selon laquelle il serait suffisant de respecter les exigences réglementaires relatives à la hauteur à la corniche et à la pente du toit. En effet, il résulte clairement du texte de l'art. 14 RPEP Est que le législateur communal n'a entendu autoriser qu'un seul niveau habitable dans cette zone, sous réserve de combles habitables. La seule limitation à 4 m de la hauteur au niveau supérieur du chéneau n'est pas suffisante puisqu'il est possible, en prolongeant artificiellement l'avant-toit sur lequel prend place le chéneau, de créer un véritable étage supplémentaire. Le présent projet en fournit d'ailleurs une illustration. Pour le surplus, la réglementation communale ne permet pas non plus de considérer que le niveau "rez supérieur" serait le rez-de-chaussée au sens de l'art. 14 RPEP Est et que le niveau "rez inférieur" serait un sous-sol habitable. En effet, les dispositions applicables au type "Jura" ne permettent pas de considérer que les parties non enterrées du sous-sol soient habitables. Il résulte de ce qui

précède que l'interprétation faite par la municipalité de l'art. 14 RPEP Est limitant le nombre de niveaux habitables n'est pas soutenable. c) L'autorité intimée invoque qu'elle a eu comme pratique constante dans la zone d'autoriser des combles dont le niveau du mur d'embouchature était supérieur à 1 m. Elle fait notamment valoir que les habitations dont les recourants sont copropriétaires comportent des combles qui ne répondent pas à la définition de la jurisprudence cantonale. Ce faisant, l'autorité intimée se prévaut du principe de l'égalité dans l'illégalité. aa) Il y a inégalité de traitement au sens de l'art. 8 al. 1 Cst. lorsque, sans motifs sérieux, deux décisions soumettent deux situations de fait semblables à des règles juridiques différentes; 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 137 I 58 consid. 4.4 p. 68; 136 I 297 consid. 6.1 p. 304, 345 consid. 5 p. 347/348 et les arrêts cités). Cela étant, le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut 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. 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. 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. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'observation de la loi. 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 p. 510; 127 I 1 consid. 3a p. 2; 126 V 390 consid. 6a p. 392 et les arrêts cités), et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 139 II 49 consid. 7.1; 123 II 248 consid. 3c p. 254; 115 Ia 81 consid. 2 p. 83 et les références). Si l'autorité ne s'exprime pas sur ses intentions futures, il y a lieu de présumer qu'elle se conformera à l'avenir au jugement que le tribunal aura rendu (cf. ATF 136 I 65 consid. 5.6 p. 78; 115 Ia 81 consid. 2 p. 83 et les références citées). Cela étant, une importance plus grande doit être accordée au principe de la légalité dans certains domaines du droit. Dans le domaine des autorisations de construire notamment, la situation est en effet particulière dans la mesure où la procédure permet à des tiers d'intervenir par le biais d'oppositions afin d'exiger que le projet mis à l'enquête publique respecte le droit et plus particulièrement la réglementation communale sur les constructions. Dans ces circonstances, il n'apparaît guère concevable qu'une municipalité puisse invoquer le principe d'égalité pour écarter une opposition relevant à juste titre la non-réglementarité d'un projet. Ceci se heurte à l'intérêt privé des opposants, et plus particulièrement celui des voisins, à ce que les constructions édifiées sur des parcelles proches soient conformes au droit (cf. AC.2005.0029 du 7 décembre 2005 consid. 2d/bb). On peut au surplus douter qu'une municipalité puisse enlever tout effet à une disposition d'un règlement communal régulièrement adopté par le législateur communal. On relèvera à ce propos qu'en agissant ainsi, l'autorité communale viole l'art. 21 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT), à teneur duquel les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun. Cette pratique est en outre contraire à l'obligation faite à la municipalité par l'art. 17 LATC de veiller au respect des prescriptions légales et réglementaires (cf. l'arrêt TF 1P.44/2006 du 18 janvier 2007, dans lequel le Tribunal fédéral a considéré, statuant sur recours contre l'arrêt AC.2005.0029 du 7 décembre 2005, que le tribunal cantonal n'avait pas violé l'art. 8 Cst. en accordant un caractère prépondérant au

respect de la légalité, par rapport à une égalité dans l'illégalité). 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 1C_482/2010 du 14 avril 2011 consid. 5.1; AC.2011.0183 du 6 février 2012; AC.2017.0108 du 13 novembre 2017 consid. 5; AC.2017.0193 du 18 juin 2018 consid. 6). bb) On relèvera d'abord qu'il est douteux que l'autorité communale, chargée d'appliquer la réglementation communale, puisse se prévaloir du principe de l'égalité dans l'illégalité dès lors qu'elle agit également comme constructrice. En l'espèce, la municipalité ne saurait de toute manière s'en prévaloir puisqu'elle avait conscience de l'illégalité de sa pratique. En effet, la Cour de céans a déjà eu l'occasion de constater dans une précédente affaire concernant la Commune de Saint-George que cette interprétation de la notion de combles était insoutenable au regard de la réglementation communale. Dans ce cas, la CDAP avait estimé que l'art. 8 RPEP Est, applicable à la zone "chalet" et qui a une teneur similaire à l'art. 14 RPEP Est, ne permettait pas la création d'un niveau dont le mur d'embouchature était par endroits largement supérieur à 1 m et constitué en grande partie de volumes qui n'étaient pas inscrits dans la toiture. En outre, le tribunal avait considéré qu'il n'était pas suffisant que les autres dispositions réglementaires limitant la volumétrie – notamment s'agissant de la hauteur à la corniche et de la pente du toit – soient respectées (AC.2009.0059 du 14 juillet 2009, confirmé par l'ATF 1C_401/2009 du 11 février 2010). La municipalité ne pouvait donc ignorer que sa pratique était contraire au texte réglementaire et qu'il était nécessaire de réviser celui-ci si elle entendait la maintenir. Pour le surplus, il n'est pas déterminant que le règlement communal ait été adopté avant que la jurisprudence cantonale précise la notion de combles lorsque le droit communal ne contient pas de disposition particulière à ce sujet. Enfin, peu importe que les recourants aient sans doute bénéficié de la pratique illégale de l'autorité intimée en matière de combles. Ils n'ont pas pour autant perdu la possibilité d'exiger que les futures constructions bâties dans l'environnement immédiat respectent les dispositions réglementaires. L'autorité intimée ne saurait donc être autorisée à se prévaloir de l'égalité dans l'illégalité. Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas nécessaire d'examiner pour le surplus si les autres griefs formulés par les recourants à l'encontre du projet s'avèrent fondés.

E. 5

Le recours doit donc être admis et la décision de la Municipalité de Saint-George du 4 avril 2017 annulée. Compte tenu du fait que la Commune de Saint-George agit en l'espèce également en tant que constructrice poursuivant des intérêts patrimoniaux (art. 52 al. 2 LPA-VD) et qu'elle succombe, il se justifie de mettre les frais de la procédure à sa charge. Les recourants, qui obtiennent gain de cause et ont agi par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, ont droit à une indemnité de dépens qui sera mise à la charge de la Commune de Saint-George (art. 55 LPA-VD).

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