

VD_OMNI AC.2017.0361 vom 27. März 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-03-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2017.0361

FR: VD_OMNI AC.2017.0361 du 27 mars 2019

IT: VD_OMNI AC.2017.0361 del 27 marzo 2019

Regeste

A. _____ /Municipalité d'Yverdon-les-Bains | Immeuble accueillant des logements protégés sur la parcelle de la recourante. Recours contre le permis de construire complémentaire permettant de réaliser la troisième et dernière étape du projet, ayant trait à l'aménagement d'espaces communautaires à l'intérieur du bâtiment. Le permis est subordonné à l'inscription d'une servitude de passage public à pied et d'une charge foncière au registre foncier. Cette condition ne présente pas de rapport de connexité avec le projet élaboré par la recourante. Elle ne relève pas du droit public, mais vise uniquement à fixer les droits et obligations des parties sur un point qu'elles n'ont pas réussi à régler de manière conventionnelle. Recours admis et décision attaquée réformée en ce que la condition litigieuse est supprimée.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

La recourante a réalisé en deux étapes un bâtiment accueillant des logements protégés sur la parcelle dont elle est propriétaire, sur la base des permis de construire qui lui ont été octroyés en 2010 et en 2012. La question de la délivrance des permis d'habiter relatifs à ces deux premières phases de construction a fait l'objet d'un recours, qui a été traité dans un arrêt daté du 27 mars 2019 (AC.2017.0358). En parallèle, la municipalité a accordé à la recourante un permis de construire complémentaire lui permettant de réaliser la troisième et dernière étape de son projet, ayant trait à l'aménagement des locaux communautaires prévus au rez-de-chaussée et au sous-sol de la résidence. Selon la décision querellée, l'octroi de ce permis est subordonné à l'inscription d'une servitude de passage public à pied et d'une charge foncière au registre foncier. Le présent litige porte sur le point de savoir si cette condition est admissible au regard du droit public. La municipalité fait valoir qu'elle a abordé les questions de la constitution d'une servitude et d'une charge foncière avec la recourante dès l'examen des demandes d'autorisation préalable d'implantation et que la recourante a toujours manifesté son accord à ce sujet, ce que celle-ci ne conteste pas. En revanche, la recourante relève que les parties n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur les modalités de la servitude, en particulier sur son assiette et la répartition des frais d'entretien. Elle estime qu'il n'est pas possible de conditionner l'octroi du permis de construire complémentaire à la création d'une servitude et d'une charge foncière en faveur de la

commune, car ces questions relèvent du droit privé. Elle affirme qu'en agissant de la sorte, la municipalité a utilisé un moyen de contrainte illicite pour lui imposer son point de vue. a) aa) Comme toute décision créant des droits ou des obligations, un permis de construire peut être affecté de diverses modalités (terme, condition, charge), fixées dans des clauses accessoires (cf. Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, 2^{ème} éd., Lausanne 1988, pp. 182 ss). Ce régime demeure toutefois soumis au principe de la légalité; une autorité ne peut ainsi pas joindre à sa décision des clauses accessoires que la loi ne prévoit pas (cf. arrêt AC.2007.0033 du 9 novembre 2007 consid. 2; Moor, *Droit administratif II*, 3^{ème} éd., Berne 2011, ch. 1.2.4.3, pp. 90 ss). Lorsque la charge a pour but de préciser le contenu de l'obligation principale telle qu'elle est posée par la loi, il n'est cependant pas nécessaire que la base légale soit explicite (cf. Moor, *op. cit.*, ch. 1.2.4.3, p. 93 et les réf. cit.). Les conditions auxquelles l'octroi d'une autorisation est soumis doivent tout d'abord être conformes au principe de proportionnalité (cf. arrêt AC.2012.0139 du 2 septembre 2013 consid. 3b et les réf. cit.). Ce dernier se concrétise essentiellement de deux façons: l'autorité ne saurait couvrir par des clauses accessoires des vices trop graves dont est affecté le projet; de même, elle ne saurait assortir le permis de conditions manifestement irréalisables ou disproportionnées par rapport au projet initial (cf. Bovay, *ibid.*, et les réf. cit.). Par ailleurs, conditions et charges doivent présenter un rapport de connexité relativement étroit avec le projet (*ibid.*, et les réf. cit.). Un tel rapport de connexité existera si l'obligation en question détermine directement l'objet à construire (par exemple l'obligation de ne poser sur un toit que des tuiles d'un type particulier) mais non pas si elle concerne un objet distinct (par exemple un échange de parcelles à effectuer en application du droit privé: arrêt AC.1998.0136 du 27 avril 2001 consid. 2b; cf. aussi arrêt AC.1998.0220 consid. 3b). Les clauses accessoires ne peuvent pas être étrangères aux dispositions visées par la procédure de permis de construire et au but d'intérêt public du droit de la police des constructions (cf. arrêts AC.2012.0139 précité consid. 3b; AC.1998.0136 du 27 avril 2001 consid. 2a; AC.1997.0141 du 30 décembre 1997; Bovay, *ibid.*). Ainsi, la jurisprudence a considéré qu'une condition au permis de construire, tendant à ce que l'échange de parcelles du constructeur avec un tiers puisse se réaliser auquel cas, par hypothèse, le permis de construire formellement délivré à la commune serait cédé au recourant, s'écarterait des règles de droit public. La municipalité ne bénéficiait en effet pas des compétences légales qui lui permettaient de subordonner la validité d'un permis de construire à un échange de terrain entre un particulier et la commune (arrêt AC.1998.0136 du 27 avril 2001 consid. 2b). bb) Conformément à l'art. 22 al. 2 let. b de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), une autorisation de construire ne peut être délivrée que si le terrain est équipé. Selon l'art. 19 al. 1 LAT, un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées. Une voie d'accès est adaptée à l'utilisation prévue lorsqu'elle est suffisante d'un point de vue technique et juridique pour accueillir tout le trafic de la zone qu'elle dessert. Il faut aussi que la sécurité des usagers soit garantie sur toute sa longueur, que le revêtement soit adéquat en fonction du type de véhicules qui vont l'emprunter, que la visibilité et les possibilités de croisement soient suffisantes et que l'accès des services de secours et de voirie soit assuré. La loi n'impose pas des voies d'accès idéales; il faut et il suffit que, par sa construction et son aménagement, une voie de desserte soit praticable pour le trafic lié à l'utilisation du bien-fonds et n'expose pas ses usagers ni ceux des voies publiques

auxquelles elle se raccorderait à des dangers excessifs (cf. ATF 121 I 65 consid. 3a et les arrêts cités; TF 1C_210/2018 du 11 décembre 2018 consid. 11.1; 1C_225/2017 du 16 janvier 2018 consid. 4.1) b) En l'espèce, il résulte du dossier que la possibilité de créer une servitude de passage public à pied en faveur de la commune a été envisagée dès les premiers échanges entre les parties au sujet de la réalisation d'une résidence pour logements protégés. Ainsi, dans une lettre du 16 octobre 2008, la recourante a indiqué au service de l'urbanisme qu'elle était disposée à étudier une proposition qui tendait à grever la parcelle à construire d'une servitude de passage public pour piétons et cyclistes. Le 28 octobre 2008, la municipalité a délivré les permis d'implantation requis à la condition qu'un droit de passage soit inscrit au registre foncier. Elle a par la suite subordonné l'octroi des permis de construire relatifs aux deux premières étapes de construction du bâtiment au fait que la recourante s'entretienne avec les services communaux concernés sur le principe et les modalités d'exercice d'un chemin piéton public traversant la parcelle n° 5469. Le 10 juillet 2013, l'autorité municipale a encore exigé qu'une servitude de passage public et une charge foncière garantissant l'entretien d'une haie champêtre soient inscrites au registre foncier, avant l'octroi du permis de construire complémentaire. La recourante a régulièrement manifesté son accord de principe avec les revendications de la municipalité. A tous les stades de la procédure, elle paraissait prête à négocier les questions de constitution d'une servitude et d'une charge foncière avec la commune sur une base privée. Un projet de contrat a été établi en ce sens par un notaire et l'on ne comprend pas exactement pour quelle raison il n'a pas été validé par la municipalité. Il ressort des différentes correspondances entre les parties que des questions relatives à l'assiette de la servitude et à la prise en charge des coûts d'entretien sont restées ouvertes. Plus précisément, la commune semble ne pas avoir répondu à des propositions précises émises à ce sujet par la propriétaire du fonds à grever. Elle a ensuite subordonné l'octroi du permis de construire complémentaire à l'inscription d'une servitude de passage public et d'une charge foncière au registre foncier, sans fournir d'explication à ce propos. Dans le courrier qui accompagnait sa décision, l'autorité municipale s'est contentée de déplorer l'attitude qu'avait adoptée la recourante pendant les deux ans où elle avait pour sa part essayé de trouver des solutions. Cela étant précisé, la condition dont la municipalité a assorti l'octroi du permis de construire complémentaire ne présente pas de rapport de connexité avec le projet élaboré par la recourante. L'on ne voit pas en effet quel serait le lien entre la création d'une servitude et d'une charge foncière, d'une part, et l'aménagement intérieur d'un immeuble accueillant des appartements protégés, d'autre part. Les mesures ordonnées ne sont pas destinées à garantir le respect de prescriptions de police des constructions et elles ne visent pas non plus un but d'intérêt public. En particulier, la municipalité ne fait pas valoir que la parcelle de la recourante ne serait pas desservie par une voie d'accès suffisante au sens de l'art. 19 LAT et qu'il faudrait par conséquent créer un passage adapté pour les usagers de la résidence. On relève que le terrain en question est traversé par un chemin privé goudronné, qui est accessible depuis la rue Edouard-Verdan, au sud, et depuis la route de Sainte-Croix, au nord. Cet accès est suffisant pour accueillir le trafic lié au bâtiment. Il ne pose aucun problème de sécurité pour les utilisateurs. Il ressort encore du dossier qu'il est ouvert au public et régulièrement emprunté par des piétons et des cyclistes. En définitive, la condition dont la municipalité a assorti la délivrance du permis de construire complémentaire ne relève aucunement des règles du droit public. Elle vise uniquement à fixer les droits et obligations des parties sur un point que ces dernières n'ont pas réussi régler dans le cadre d'une convention de droit privé, ce qui n'est pas admissible au regard des principes énoncés

ci-dessus (cf. consid. 2a/aa). Il s'ensuit que l'autorité municipale n'était pas habilitée à subordonner la validité du permis en cause à l'inscription d'une servitude de passage public et d'une charge foncière au registre foncier.

E. 3

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision attaquée réformée en ce sens que la condition de l'inscription au registre foncier d'une servitude de passage public et d'une charge foncière en faveur de la commune est supprimée. La décision est confirmée pour le surplus. Il n'y a pas lieu de percevoir un émolument judiciaire. Obtenant gain de cause, la recourante a droit à des dépens à la charge de la municipalité (art. 55 LPA-VD).

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