

VD_OMNI AC.2018.0012 vom 12. März 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-03-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0012

FR: VD_OMNI AC.2018.0012 du 12 mars 2019

IT: VD_OMNI AC.2018.0012 del 12 marzo 2019

Regeste

A. _____, B. _____, Fondation pour aide médico-sociale Chablais, Pays d'Enhaut et Riviera/Municipalité d'Aigle, C. _____, D. _____, E. _____ | Admission du recours dirigé contre une autorisation de construire 50 logements et un parking souterrain de 50 places après démolition de bâtiments existants et réforme de la décision entreprise en ce sens que le permis est refusé. Interprétation de deux réglementations de même rang: un plan des zones de 1961 figurant l'ordre contigu sous la forme d'une bande rouge de 16 m. de profondeur au-delà de laquelle seules des constructions d'un rez-de-chaussée ne pouvant servir à l'habitation peuvent être construites, et un plan fixant les limites des constructions de 1993 figurant par une ligne rouge les limites des constructions nouvelles par rapport à la route. La construction litigieuse devrait respecter les deux réglementations, dont la plus récente n'a pas modifié la plus ancienne. Or, le projet, qui prévoit une construction destinée à l'habitation de plus d'un rez-de-chaussée au-delà de la bande rouge de 16 m. ne respecte pas le plan des zones de 1961. Par ailleurs, il n'y a pas lieu de faire prévaloir dans le cas particulier le principe de l'égalité de traitement sur celui de la légalité, l'autorité intimée échouant à prouver qu'elle admettrait l'implantation sur la limite des constructions sans égard à la présence ou à l'absence de la bande rouge de l'ordre contigu (un seul cas ne suffit pas).

Erwägungen

E. 1

Les recourants invoquent l'art. 8 du règlement communal dont il résulte que dans la zone de l'ordre contigu, au-delà de 16 m. de profondeur il ne pourra être édifié que des constructions d'un rez-de-chaussée ne pouvant servir à l'habitation. Ils font valoir que les périmètres d'implantation des bâtiments sont déterminés par le Plan d'extension approuvé le 28 avril 1961 sur lequel ils sont figurés par une bande rouge. Dans le secteur concerné, la zone d'ordre contigu a une forme de "L" qui permet de déterminer les limites d'implantation. Le fait que les parcelles 363 et 364 soient situées en partie à l'extérieur de la zone d'ordre contigu condamnerait le projet. Les recourants sont d'avis que le plan de 1961 n'a pas été abrogé par le Plan fixant la limite des constructions du Centre-ville de 1993; les dispositions de la zone d'ordre contigu s'y réfèrent. De plus, les plans n'ont pas le même objet: tandis que le plan de 1993 porte sur les limites par rapport à la route, en dérogation à l'art. 36 de la loi sur les routes (LRou; BLV 725.01), il ne saurait se substituer au plan spécifiquement régi par le RPE. Les recourants concluent que l'autorité intimée applique de manière non conforme son plan de 1993 qui, dans la mesure où il ne contrevient pas au plan de 1961, ne fait que le compléter. Les dispositions concernant l'obligation de ne pas dépasser le niveau du rez-de-chaussée et de ne pas édifier de constructions servant à l'habitation demeurent applicables. Il serait abusif de s'appuyer sur le plan de 1993 pour prétendre que les

constructions peuvent servir à l'habitat et disposer de plusieurs niveaux. Les règles de 1961 et du RPE demeurerait applicables. La décision attaquée admet que le projet litigieux suit les contours de l'alignement défini par le plan de 1993, alignement qui ne correspond pas entièrement à la zone de l'ordre contigu dessiné en rouge sur le plan de 1961. Elle expose ce qui suit: "- l'ordre contigu se définit (cf. art. 6 du règlement) par l'implantation des bâtiments contigus sur l'alignement; celui-ci a été défini au dernier état par le plan de 1993 et c'est un premier motif pour considérer que la zone de l'ordre contigu doit se comprendre par rapport à l'alignement, puisque celui-ci, défini en 1993, est le seul qui permette de respecter l'art. 6 du règlement prévoyant que les bâtiments doivent s'implanter sur l'alignement. C'est la seule manière d'interpréter d'une façon concertée le plan de 1961 et celui de 1993, - au demeurant, en cas de contradiction entre deux réglementations, il convient de se référer à la lex posterior pour déterminer celle qui prime. En l'espèce, il s'agit du plan d'alignement de 1993. Il résulte ainsi de ce qui précède qu'une interprétation concordante et concertée des planifications applicables conduit à se fonder sur l'alignement défini par le plan de 1993 pour déterminer l'emplacement où les constructions contiguës doivent s'implanter. Le projet est donc conforme." Selon les explications fournies en audience, la municipalité considère que le plan fixant les limites des constructions de 1993 a fixé la zone de l'ordre contigu : partout dans le secteur du centre-ville, elle exige que les constructeurs se conforment aux prescriptions du plan de 1993 en implantant leurs bâtiments sur la limite, selon des exemples qu'elle a remis au tribunal après l'audience et qui seront examinés ci-après. b) Selon la jurisprudence constante, la municipalité jouit d'un certain pouvoir d'appréciation dans l'interprétation qu'elle fait des règlements communaux (AC.2017.0440, AC.2017.0444, AC.2017.0446 du 7 janvier 2019 consid. 4add; AC.2016.0023 du 21 mars 2017 consid. 3b/bb; AC.2015.0279 du 25 juillet 2016 consid. 2a). Elle dispose notamment d'une latitude de jugement pour interpréter des concepts juridiques indéterminés dont la portée n'est pas imposée par le droit cantonal; ainsi, dans la mesure où la lecture que la municipalité fait des dispositions du règlement communal n'est pas insoutenable, l'autorité de recours s'abstiendra de sanctionner la décision attaquée (AC.2016.0310 du 2 mai 2017 consid. 5d et la réf. cit.). Dans un arrêt du 16 mars 2016 (1C_340/2015), le Tribunal fédéral a confirmé que la municipalité dispose d'une importante latitude de jugement pour interpréter son règlement, celle-ci découlant de l'autonomie communale garantie par l'art. 50 al. 1 Cst. Selon le Tribunal fédéral, l'autorité cantonale de recours n'est toutefois pas définitivement liée par l'interprétation faite d'une disposition réglementaire communale et peut adopter une autre interprétation si celle-ci repose sur des motifs sérieux, objectifs et convaincants, tirés du texte ou de la systématique de la norme, de sa genèse ou de son but (TF 1C_114/2016 du 9 juin 2016 consid. 5.4; 1C_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.6). Lorsque plusieurs interprétations sont envisageables, il faut s'en tenir à celle qui respecte l'exigence d'une base légale précise pour les restrictions du droit de propriété issues du droit public (AC.2014.0098 du 20 mai 2015 consid. 3c; AC.2014.0151 du 30 juillet 2014 consid. 1a). c) Il est exact que le plan de 1993 fixant la limite des constructions est de même rang que le plan d'affectation: selon l'art. 9 de la loi sur les routes, les plans d'affectation fixant la limite des constructions sont établis selon la même procédure que les plans d'affectation au sens de la LATC. Il s'agit donc de déterminer si l'adoption du plan de 1993 fixant la limite des constructions a eu pour effet de modifier le plan des zones de 1961. La constructrice se prévaut d'un plan qu'elle tient du bureau technique de la commune et d'un tirage provenant du guichet aigle.geocommunes.ch où les parcelles accueillant le projet litigieux apparaissent entièrement en rouge (on trouve le

même renseignement sur le Guichet cartographique cantonal sous le thème "aménagement": https://www.geo.vd.ch/theme/amenagement_thm). Cela n'est pas déterminant car la manière dont un plan d'affectation est retranscrit sur un site Internet ne peut avoir pour effet de modifier la teneur de ce plan. Le préavis municipal au Conseil communal d'Aigle du

E. 4

janvier 1993 relatif au plan de 1993 (reproduit plus haut) met en évidence (en gras sous lettre c de l'art. 36) la contrainte que représente la distance minimale imposée aux constructions par la loi sur les routes: faute de plan communal fixant la limite des constructions, l'autorité communale était amenée à "mettre en dérogation chaque projet de transformation". On comprend qu'il s'agissait de remplacer les distances de la loi cantonale sur les routes (impossibles à respecter dans un contexte de ville ancienne aux rues étroites) par des limites de construction (ou alignements) communaux conformes à la situation existante. En revanche, aucun des documents fournis par la municipalité au sujet des travaux préparatoires du plan d'alignement de 1993 ne révèle une volonté de modifier le plan des zones de 1961 quant à la bande rouge de l'ordre contigu déterminante pour la hauteur des bâtiments. Sur le plan des zones de 1961, la bande rouge figurant l'ordre contigu ne longe que la rue des Glariers et la ruelle du Nord, mais pas la ruelle de la Croix-Blanche. En audience, les représentants de l'autorité municipale ont admis que la bande rouge (dont la largeur correspond à 16 m. sur le terrain) figurée sur le plan de 1961 correspond à la bande des 16 m. dont il est question à l'art. 8 RPE. Il s'ensuit qu'à l'intérieur de cette bande, toutes les façades peuvent être élevées jusqu'à la hauteur de la façade sur rue, même si les hauteurs ainsi obtenues dépassent celles prévues à l'article précédent (al. 1). En revanche, à partir de 16 m. de profondeur il ne pourra être édifié que des constructions d'un rez-de-chaussée ne pouvant servir à l'habitation (al. 2). Ainsi, l'implantation d'une construction à cet endroit peut se faire sur l'alignement défini par le plan de 1993 le long de la ruelle du Nord et de l'avenue des Glariers à l'intérieur de la bande rouge des 16 m. Au-delà de 16 m. de profondeur à partir de ces rues, soit le long de la rue de la Croix-Blanche où aucune bande rouge n'est figurée, on se trouve dans la situation prévue à l'art. 8 al. 2 RPE. Seule une construction d'un rez-de-chaussée ne pouvant servir à l'habitation pourrait alors y être édifiée. Or, le projet litigieux, qui épouse le contour des parcelles 363 et 364, contrevient à l'art.

E. 8

al. 2 puisqu'il prévoit, le long de la Croix-Blanche où aucune bande rouge n'existe, une construction destinée à l'habitation de plus d'un rez-de-chaussée. Le projet ne respecte donc pas l'art. 8 al. 2 du règlement communal. Reste à déterminer s'il y a lieu de faire prévaloir dans le cas particulier le principe de l'égalité de traitement sur celui de la légalité, puisque l'autorité intimée prétend qu'elle admettrait l'implantation sur la limite des constructions sans égard à la présence ou à l'absence de la bande rouge de l'ordre contigu, selon des exemples qu'elle a remis au tribunal après l'audience. 2. a) Le principe de la légalité de l'activité administrative (cf. art. 5 al. 1 Cst.) prévaut sur celui de l'égalité de traitement (arrêt du TF 1C_231/2018 du 13 novembre 2018; consid. 4.1; ATF 126 V 390 consid. 6a p. 392). En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité de traitement, lorsque la loi est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle l'aurait été faussement, voire pas appliquée du tout dans d'autres cas semblables. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question; le citoyen ne peut prétendre à

l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 127 II 113 consid. 9 p. 121 et les références citées). Si l'autorité ne s'exprime pas sur ses intentions futures, le Tribunal fédéral présumera qu'elle se conformera au jugement qu'il aura rendu (cf. ATF 115 Ia 81 consid. 2 p. 83 et les références citées). Encore faut-il qu'il n'existe pas un intérêt public prépondérant au respect de la légalité qui conduise à donner la préférence à celle-ci au détriment de l'égalité de traitement, ni d'ailleurs qu'aucun intérêt privé de tiers prépondérant ne s'y oppose (ATF 123 II 248 consid. 3c p. 254; 115 Ia 81 consid. 2 p. 83 et les références citées). La jurisprudence a également précisé qu'il était nécessaire que l'autorité n'ait pas respecté la loi, non pas dans un cas isolé, ni même dans plusieurs cas, mais selon une pratique constante (ATF 132 II 485 consid. 8.6 p. 510). C'est seulement lorsque toutes ces conditions sont remplies que le citoyen est en droit de prétendre, à titre exceptionnel, au bénéfice de l'égalité dans l'illégalité. b) En l'espèce, la municipalité a remis au tribunal des exemples censés montrer qu'elle admettrait l'implantation de nouvelles constructions sans égard à la présence ou à l'absence de la bande rouge figurant l'ordre contigu. Il s'agit tout d'abord d'un immeuble locatif et commercial érigé sur les parcelles 1615 et 1616 qui se situent au nord de la Grande Eau. Les parcelles en question sont colloquées en zone du PPA "La Fontaine Ouest". Le cas n'est pas comparable au cas litigieux, puisque les parcelles ne sont pas dans la zone d'ordre contigu, qui commence à l'est, de l'autre côté du DP 54. L'exemple suivant concerne un bâtiment d'habitation érigé sur la parcelle 308, le long de la rue du Molage. Le projet est implanté sur la bande rouge le long de la rue et en dépasse à l'opposé mais l'arrière du projet est en zone d'ordre non contigu (et non en blanc comme en l'espèce, où le règlement n'admet qu'un rez-de-chaussée non habitable). Les cas ne sont donc pas comparables. Le cas suivant concerne la transformation et le rehaussement d'un immeuble commercial en immeuble d'habitation sur la parcelle 220 située à l'angle de la rue du Bourg et de la ruelle Sous-le-Bourg. A cet endroit, la bande rouge de l'ordre contigu semble calée à l'est sur le bord de la rue du Bourg sur la largeur habituelle de 16 m. mais le projet est profond de 22 m. si bien qu'effectivement, il empiète à l'arrière (ouest) sur la bande blanche, comme pour le projet litigieux. S'agissant ensuite de la construction de nouvelles habitations avec affectation mixte et d'un garage souterrain sur les parcelles 41 à 44, le tribunal observe que l'îlot formé par l'avenue du Chamossaire et la rue du Midi est entièrement entouré par la bande rouge de l'ordre contigu et que les constructions prévues respectent la profondeur de 16 m. à l'intérieur de l'îlot. Enfin, il en va de même de la construction d'un bâtiment, d'une villa et d'un garage souterrain à usage d'habitation et à usage commercial sur la parcelle 156 qui respecte la bande de 16 m. calée sur l'angle de l'avenue du Chamossaire et du chemin des Payernettes. De manière générale, il y a très peu d'endroits où se présente la situation particulière des parcelles litigieuses. Cette situation particulière consiste en ceci que la parcelle se trouve entre deux routes (Glariers et Croix Blanche) mais que la bande rouge de l'ordre contigu n'est pas appliquée le long de la ruelle de la Croix Blanche, de sorte que le bord de cette ruelle n'est voué qu'aux constructions d'un rez-de-chaussée non habitable. En conclusion, le projet litigieux ne respecte pas le plan de 1961, qui impose de n'implanter sur la ruelle de la Croix Blanche que des constructions d'un rez-de-chaussée non habitable. En effet, la municipalité ne fait pas la démonstration (un seul cas ne suffit pas) d'une pratique dérogatoire constante. Le grief doit être admis, ce qui condamne le projet sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres arguments soulevés par les recourants. 3. Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de la décision attaquée. Les frais du présent arrêt sont supportés par les

constructeurs, qui succombent (art. 49 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008; LPA-VD; BLV 173.36). Ces derniers verseront aux recourants des dépens, pour l'intervention de leur avocat commun (art. 55 al. 1 et 2 LPA-VD).

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