

VD_OMNI AC.2018.0170 vom 9. November 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-11-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0170

FR: VD_OMNI AC.2018.0170 du 9 novembre 2018

IT: VD_OMNI AC.2018.0170 del 9 novembre 2018

Regeste

A. _____, B. _____/C. _____, Municipalité de St-Sulpice | Interprétation de la disposition communale suivante: "Les bâtiments d'habitation sont implantés sur des biens-fonds de 800 m² au moins. Ils comprennent au plus 2 logements qui peuvent être disposés soit de façon superposée, soit de façon juxtaposée. Les logements juxtaposés peuvent prendre la forme de bâtiments accolés, séparés ou non par une limite de propriété". L'exigence de logements juxtaposés, respectivement de bâtiments accolés, poursuit un objectif important, en permettant d'éviter l'aménagement d'une multiplicité de petites constructions séparées et de prévenir la fragmentation des espaces libres. Lorsque la surface bâtie n'est pas limitée par un indice d'occupation du sol, mais uniquement par les distances aux limites, seul ce dernier critère, d'une portée plutôt ténue, permet d'éviter l'étalement des constructions au sol. Il importe ainsi d'autant plus de s'attacher à éviter le morcellement des espaces de dégagement subsistants (c. 3b et 4c). Par conséquent en l'occurrence, et compte tenu de la motivation de la décision attaquée, la disposition communale doit être interprétée en ce sens qu'elle fixe une surface minimale à bâtir, de 800 m², et limite les bâtiments constructibles une fois ce seuil franchi. Permis de construire annulé, le projet, à réaliser sur une parcelle de 942 m², portant sur deux villas non accolées (réunies par les garages souterrains) (c. 4).

Erwägungen

E. 1

Les recourants sont propriétaires d'un bien-fonds jouxtant la parcelle 521 destinée à la construction litigieuse. Ils disposent par conséquent de la qualité pour recourir au sens de l'art. 75 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). Déposé pour le surplus en temps utile et selon les formes requises, le recours s'avère ainsi recevable.

E. 2

Les recourants demandent, par courrier du 7 novembre 2018, à consulter le dossier et, implicitement, à pouvoir déposer ultérieurement un mémoire complémentaire. Compte tenu de l'issue du recours et du principe de l'économie de procédure, une telle requête doit être refusée.

E. 3

Les recourants considèrent en première ligne que le projet, consistant en deux villas distinctes construites sur une parcelle de moins de 1'600 m², ne serait pas conforme à l'art. 14 RGATC. a) A Saint-Sulpice, la mesure d'utilisation du sol est régie dans toutes les zones par les art. 3.1 ss RGATC, en particulier par les art. 3.1, 3.2 et 3.3 ainsi qu'il suit: 3.1 Principes Dans les zones à bâtir, la capacité constructive d'un bien-fonds est limitée

proportionnellement à la superficie du terrain, soit par un indice d'utilisation du sol (IUS), soit par un indice d'occupation du sol (IOS) ou un indice de masse (IM) qui s'appliquent conformément à la norme suisse SN 504421. Les données propres à chaque zone sont fixées par les règles particulières. (...) 3.2 Indice d'utilisation du sol L'indice d'utilisation du sol (IUS) détermine la surface brute de plancher habitable ou utilisable maximum – surface de plancher déterminante (SPd) - sous réserve des règles suivantes : - la surface des balcons, loggias et terrasses quelles que soient leurs dimensions n'est pas prise en compte, - la surface du niveau des combles, éventuellement sur-combles, se mesure à partir d'une hauteur minimum de 1,30 m sous le plafond ou les chevrons, - les vérandas non chauffées, représentant au plus les 10 % de la surface du niveau auquel elles sont attachées peuvent être réalisées en plus de la capacité constructive du bien-fonds. 3.3 Indice d'occupation du sol L'indice d'occupation du sol (IOS) détermine la surface bâtie maximum (SBd) d'un bien-fonds. La zone de faible densité, dans laquelle est colloquée la parcelle litigieuse, est plus spécialement réglée par les art. 14.1 et 14.2 RGATC, ainsi libellés: 14.1 Affectation La zone faible densité est affectée à l'habitation et aux activités ou usages compatibles avec l'habitation dans la mesure où ils s'exercent dans un bâtiment destiné en partie au logement de personnes. Les bâtiments d'habitation sont implantés sur des biens-fonds de 800 m² au moins. Ils comprennent au plus 2 logements qui peuvent être disposés soit de façon superposée, soit de façon juxtaposée. Les logements juxtaposés peuvent prendre la forme de bâtiments accolés, séparés ou non par une limite de propriété aux conditions suivantes : - les bâtiments forment un ensemble architectural homogène, édifié, pour l'essentiel, dans le cadre d'une seule opération, - l'ensemble des bâtiments est constitué de 2 entités physiques et fonctionnelles indépendantes sous réserve de locaux ou équipements de service qui peuvent être organisés en commun, - l'ensemble des bâtiments est considéré comme une seule construction pour la détermination du nombre de logements autorisés et le calcul de la capacité constructive du terrain aussi bien lors de la construction que lors de modifications ultérieures. 14.2 Capacité constructive IUS = 0,30. b) aa) D'une manière générale, les différents indices (d'utilisation, d'occupation, de volume bâti, d'espaces libres et d'espaces verts) définissent dans quelle proportion un terrain peut être bâti ou doit rester libre de construction. Ces indices ont notamment pour but de réserver des espaces vierges de construction, ce qui permet d'assurer l'aération et l'ensoleillement des bâtiments, le maintien d'espaces de détente et la sécurité du trafic (Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n° 865 et 867). Le COS (coefficient d'occupation du sol) et le CUS (coefficient d'utilisation du sol) ont pour but essentiel de limiter la densité des habitations sur chaque parcelle. Ils ont en outre des fonctions importantes d'aménagement du territoire et d'urbanisme, puisque la limitation de la densité des constructions influe inévitablement sur la trame et la forme urbaine d'un quartier donné; ces coefficients permettent aussi de définir ou de maintenir les caractéristiques du tissu bâti (Jean-Luc Marti, Distance, coefficient et volumétrie des constructions en droit vaudois, 1988, p. 151-152; AC.2004.0100 du 27 décembre 2004). Le COS, qui impose un rapport maximum entre la surface bâtie et la surface de la parcelle, tend à assurer une proportion raisonnable entre les parties construites d'une parcelle et les espaces libres de construction (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n° 878). La jurisprudence a encore précisé que le COS a également pour fonction de permettre l'aménagement des prolongements extérieurs des logements et l'aménagement d'espaces communs tels que les places de jeux; il garantit à cette fin des dégagements suffisants par rapport à l'importance de la construction et de son emprise au sol (AC.2005.0069 du 31

octobre 2005; AC.2004.0199 du 19 juillet 2005; voir aussi ATF non publié rendu le 10 décembre 1986 en la cause F. contre M.). Le CUS, qui fixe la proportion entre la surface utile de plancher et la superficie du terrain, tend plus spécialement à limiter la densité d'habitation (AC.1994.0287 du 19 juillet 1995 consid. 2; RDAF 1989 p. 318). Ainsi, la réglementation concernant les COS et CUS sont complémentaires en poursuivant des objectifs distincts. Le COS est en quelque sorte une norme de qualité du milieu bâti en déterminant indirectement la proportion de surface de verdure qui doit être maintenue sur une parcelle construite et le CUS fixe la densité, soit la surface de plancher admissible en fonction de la surface de la parcelle (AC.2004.0213 du 22 juin 2006). bb) La règle fixant la surface minimum d'une parcelle constructible, comme celle contenue à l'art. 14.1 RGATC, a pour but d'éviter un morcellement excessif du sol (RDAF 1970 p. 147 et 271). Du point de vue des urbanistes, une telle règle peut avoir pour objectif, soit de favoriser l'accession à la propriété (lorsque la surface minimale est faible et permet la construction d'habitation sur une petite parcelle), ou au contraire (si la surface minimale est importante, 2'000, voire 3'000 m²) de limiter la venue de nouveaux habitants au cercle des personnes possédant une certaine capacité contributive (objectif fiscal) (AC.2002.0016 du 7 juillet 2003 consid. 1). Conjuguée au principe de l'ordre non contigu et complétée par les règles sur les distances à respecter entre bâtiments et limites de propriété ou entre bâtiments situés sur une même parcelle, cette prescription permet également d'assurer le dégagement, l'hygiène et l'ensoleillement des habitations (RDAF 1986, p. 326 et 416; Marti, op. cit., p. 77 ss). En l'absence de normes fixant le coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol, elle constitue le moyen de limiter le développement quantitatif d'une zone à bâtir en fonction des objectifs d'aménagement du territoire fixés au moment de la planification. En effet, au travers d'une telle réglementation appliquée à un périmètre déterminé, le législateur définit le nombre maximum de parcelles constructibles qui pourront être créées. La détermination d'une surface minimum est ainsi étroitement liée à celle de l'étendue de la zone à laquelle elle devra s'appliquer (AC.1993.0057 du 11 mai 1993 consid. 3). Ce système contribue également à une meilleure homogénéité du tissu construit ou à bâtir (Marti, op. cit., p. 78). Lorsque la réglementation applicable conjugue l'exigence d'une surface minimale et un coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol, la surface minimale n'a plus guère de rôle à jouer sur la densité des constructions, mais elle continue toutefois d'influencer certaines caractéristiques de l'occupation du sol, en prévenant la multiplication de petites constructions sur des parcelles exiguës (AC.2001.0161 du 7 février 2002 consid. 4b/bb; AC.1993.0057 du 11 mai 1993 consid. 3; voir aussi AC.1995.0297 du 23 octobre 1996 consid. 2b/aa et AC.1994.0287 du 19 juillet 1995 consid. 2). L'on peut encore distinguer selon que la règle en question fixe un simple seuil, au-delà duquel le propriétaire intéressé peut réaliser une ou plusieurs constructions, sous réserve bien évidemment du respect des règles de densité; dans d'autres cas, la règle tend à fixer une surface minimum par unité de construction. Il est ainsi prudent de restreindre l'examen au cas précis de la règle communale en cause (AC.2001.0161 du 7 février 2002 consid. 4b/bb).

E. 4

a) En l'occurrence, l'art. 14.1 RGATC dispose que les bâtiments d'habitation sont implantés sur des biens-fonds de 800 m² au moins et comprennent au plus deux logements. Ces deux conditions sont respectées, la parcelle litigieuse comptant une surface de 942 m² et le projet prévoyant au total deux logements. Il reste à examiner si, comme le soutiennent la municipalité et le constructeur, l'art. 14.1 RGATC autoriserait la construction de deux bâtiments reliés uniquement par les garages souterrains sur une parcelle d'une surface d'au

moins 800 m² mais inférieure à 1'600 m². b) L'art. 14.1 al. 2 RGATC prévoit que les deux logements autorisés peuvent être disposés soit de façon "superposée", soit de façon "juxtaposée". Des logements superposés n'entrant d'emblée pas en considération ici, il convient d'examiner si le projet consiste en des logements "juxtaposés". Par définition, des logements "juxtaposés" sont aménagés l'un à côté de l'autre, soit à l'intérieur d'un bâtiment unique, soit dans des bâtiments séparés, mais accolés. L'art. 14.1 al. 3 RGATC dispose du reste expressément que "les logements juxtaposés peuvent prendre la forme de bâtiments accolés, séparés ou non par une limite de propriété". Le projet litigieux ne portant manifestement pas sur un bâtiment unique, il reste à élucider s'il prévoit des bâtiments accolés. Le tribunal de céans a déjà eu l'occasion de se pencher sur l'interprétation à donner à la notion de bâtiments "accolés". Il a jugé que cette notion ne doit pas être réduite aux hypothèses où les bâtiments présentent une façade mitoyenne d'une dimension exactement identique, des bâtiments comportant un décrochement pouvant y être inclus au regard des circonstances concrètes du cas (cf. CDAP AC.2015.0230 du 23 août 2016 consid. 6). En revanche, la configuration de deux villas implantées à environ 6 m l'une de l'autre et uniquement reliées entre elles par un "sas d'entrée" est manifestement insuffisante pour les qualifier de constructions "accolées" et les considérer comme un "ensemble" de bâtiments (cf. CDAP AC.2015.0230 du 23 août 2016 consid. 6; AC.2013.0169 du 27 février 2014 consid. 3c). Il en va de même de deux villas jumelées par des couverts à voitures. Du point de vue de l'aspect extérieur, les villas apparaissent comme deux bâtiments indépendants et séparés (AC.2017.0302 du 8 juin 2018 consid. 3). En l'espèce, le projet consiste en deux villas d'un logement, dont les façades non souterraines les plus proches sont séparées d'une douzaine de mètres, seul le sous-sol réunissant les deux ouvrages. Même une interprétation souple de l'art. 14.1 RGATC ne permet pas de qualifier les logements de juxtaposés, respectivement les bâtiments d'accolés. Ces villas apparaissent aux yeux d'un observateur extérieur comme deux bâtiments distincts. c) L'argumentation de la municipalité, telle que présentée pendant la procédure de recours, et celle du constructeur, ne conduisent pas à une autre conclusion. aa) Selon cette argumentation, l'art. 14.1 RGATC n'exigerait aucune surface minimale, sauf pour la première des constructions. Pour le reste s'appliqueraient les règles générales sur les distances et les hauteurs, soit à partir de la seconde construction sur un bien-fonds. Il n'y aurait pas lieu d'interpréter l'art. 14.1 RGATC en ce sens que toute seconde construction serait exclue tant qu'un nouveau multiple de 800 m² n'aurait pas été atteint. L'art. 14.1 RGATC ne fixerait pas une surface minimum par unité de construction, mais un simple seuil, au-delà duquel le propriétaire pourrait réaliser une ou plusieurs constructions, sous réserve des autres règles de densité. L'art. 14.1 RGATC étant complété par les art. 14.2, 14.3 et 14.4 qui fixent l'indice d'utilisation du sol, l'ordre des constructions ainsi que les distances aux limites et entre bâtiments, il n'aurait donc pas pour objectif de limiter la constructibilité de la parcelle. bb) L'exigence de logements juxtaposés, respectivement de bâtiments "accolés" en vertu de l'art. 14.1 RGACT, poursuit un objectif important. Elle permet en effet d'éviter l'aménagement, dans la zone de faible densité, d'une multiplicité de petites constructions séparées et de prévenir la fragmentation des espaces libres. A cet égard, il faut relever que dans la zone de faible densité de Saint-Sulpice, la surface bâtie n'est pas limitée par un indice d'occupation du sol, mais uniquement par les distances aux limites (de 5 m). En d'autres termes, seul ce dernier critère, d'une portée plutôt ténue, permet d'éviter l'étalement des constructions au sol. Il importe ainsi d'autant plus de s'attacher à éviter le morcellement des espaces de dégagement subsistants (cf. consid. 3 supra). Dans ces conditions, il convient de confirmer que l'art. 14.1 RGATC doit être

interprété en ce sens qu'il fixe non seulement une surface minimale à bâtir, de 800 m², mais limite également les bâtiments constructibles une fois ce seuil franchi: au maximum, seuls deux bâtiments accolés peuvent être érigés sur une parcelle d'au moins 800 m² et de moins de 1'600 m². Pour le surplus, cette interprétation tend à suivre la ligne de la municipalité exprimée dans la motivation même de la décision attaquée: la municipalité y justifiait alors l'autorisation délivrée, non pas au motif que plusieurs bâtiments distincts pouvaient être érigés sur la parcelle en cause, mais au motif que l'on pouvait "qualifier de 'juxtaposés' " les logements prévus, respectivement que l'ensemble était "assimilé à un seul bâtiment" (cf. let. C supra). Enfin, on ne saurait dire que l'interprétation du tribunal irait à l'encontre d'une pratique constante contraire de la municipalité. En effet, celle-ci n'a été en mesure de ne présenter qu'un seul dossier de construction comportant des caractéristiques peu ou prou similaires à celles du projet litigieux, à savoir deux villas distinctes érigées sur une parcelle de moins de 1'600 m² (cas c de la let. E supra, autorisant deux villas - au demeurant réunies par des garages non souterrains - sur une parcelle de moins de 1'600 m²). Les autres dossiers concernent soit un cas tout à fait particulier (transformation, cas a), soit des situations où la surface attribuée à chaque villa distincte est au moins de 800 m² (cas b, d, e et f). d) La municipalité a par conséquent procédé à un abus de son pouvoir d'appréciation en considérant que le projet litigieux, formé de deux bâtiments distincts sur une surface de 942 m², respectait les conditions de l'art. 14.1 RGATC.

E. 5

Le projet devant de toute façon être annulé, il n'y a pas lieu de se pencher sur la conformité des "loggias" (en fait des vérandas) au règlement.

E. 6

Vu ce qui précède, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée, de même que le permis délivré. Succombant, le constructeur devra assumer un émolument judiciaire. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens, la partie ayant gain de cause n'étant pas assistée.

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