

VD_OMNI AC.2019.0257 vom 11. Mai 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-05-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0257

FR: VD_OMNI AC.2019.0257 du 11 mai 2020

IT: VD_OMNI AC.2019.0257 del 11 maggio 2020

Regeste

A. _____, B. _____/Municipalité d'Yverdon-les-Bains, Moulin d'Yverdon, Société coopérative | Recours de voisins contre l'autorisation préalable d'implantation pour la construction d'un moulin et de son chemin d'accès en zone d'activités. Même si certains griefs des opposants ont été traités de manière succincte dans la décision, l'ensemble de leurs griefs a été traité, si bien que l'on ne saurait retenir une violation du droit d'être entendu des recourants, alors opposants (consid. 1). La hauteur du projet contesté - qui prévoit trois corps de bâtiment dont deux auront une hauteur comprise entre 18 et 20 m pour l'un, et entre 22 et 24 m pour l'autre - dépasse certes la hauteur limitée à 12 m en zone d'activités. Le règlement communal prévoit toutefois une disposition spéciale pour cette zone, aux termes de laquelle la municipalité peut autoriser des constructions hors gabarit nécessitées par les besoins particuliers des activités. Or, le projet a été partiellement enterré afin de l'abaisser d'au moins 3.50 m et les hauteurs résiduelles sont rendues nécessaires par les besoins particuliers des activités d'un moulin (halle et tour de silos). La municipalité a d'ailleurs déjà fait usage de cette disposition afin d'autoriser la réalisation d'une halle d'une hauteur au faite maximale de 16.70 m ainsi que d'une centrale à béton d'une hauteur de 27.75 mètres. A noter que cette disposition constitue une lex specialis par rapport à la disposition générale, applicable à toutes les zones, conférant à la municipalité la possibilité d'accorder des dérogations de minime importance à certaines conditions précises (consid. 3 et 4). Les autres griefs (indice de verdure, arborisation des places de parc) seront examinés au stade de l'octroi du permis de construire (consid. 5 et 6). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Les recourants se prévalent en premier lieu d'une violation de leur droit d'être entendu en ce sens que l'autorité intimée n'a pas examiné tous les moyens soulevés dans leur opposition, mais n'a traité que la question de la hauteur. a) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101], art. 17 al. 2 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 [Cst-VD; BLV 101.01], art. 33 ss de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Le droit d'être entendu implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision (art. 42 let. c LPA-VD) afin que l'intéressé puisse la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue

du litige. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 p. 564; ATF 138 IV 81 consid. 2.2; ATF 134 I 83 consid. 4.1; ATF 129 IV 179 consid. 2.2 et les arrêts cités; pour un considérant approfondi, voir arrêt AC.2016.0034 du 1^{er} avril 2016 consid. 1a et les références citées). b) En l'espèce, les recourants ont formulé divers griefs dans leurs oppositions respectives relatifs à la hauteur, à l'indice de masse, à l'indice de verdure et aux voiries. Or, il est exact que dans sa décision levant les oppositions, l'autorité intimée s'est limitée à examiner la question de la hauteur, sans expressément expliquer si et pour quel motif elle considérait que les autres griefs soulevés dans les oppositions respectives étaient mal fondés. Avec les recourants, il y a lieu de déplorer cette façon de procéder par laquelle l'autorité intimée n'a pas examiné l'entier de leurs griefs dans la décision levant leur opposition (apparemment tardive) et dont ils étaient donc les destinataires directs. Cela étant, l'autorisation préalable d'implantation, dont les recourants ont reçu copie avec la décision levant leurs oppositions, comprenait le passage suivant: " Les indices de masse (IM) et de verdure (IV) sont respectés, dès lors aucune dérogation n'a été publiée sur ces points ". Plus loin, le préavis du Service de la sécurité publique – Unité technique est reproduit comme suit: " Un sens de circulation devra clairement être établi afin de faciliter la circulation des véhicules lourds sur le site et éviter ainsi des manœuvres hasardeuses sur la chaussée. L'arrivée et le départ des véhicules lourds devront se faire par le giratoire de la route de Sainte-Croix, la circulation sur la partie nord du chemin du Pré neuf pouvant se révéler problématique pour un trafic poids lourds soutenu. Il y aura également lieu de veiller à garantir les normes de visibilité en vigueur à la sortie de la station-service voisine. " Il en ressort que si l'autorité intimée n'a certes pas statué dans la décision levant les oppositions sur les griefs autres que celui relatif à la hauteur, elle s'est néanmoins prononcée dans l'autorisation préalable d'implantation sur les griefs relatifs à l'indice de masse, à l'indice de verdure et aux voiries. Certes, les deux premiers points ont été traités de manière succincte, l'autorité intimée se limitant à affirmer que l'indice de masse et l'indice de verdure étaient respectés, sans expliquer comment elle arrivait à cette conclusion. Quant à la question des voiries, la prise de position du service communal de la sécurité publique était reproduite dans l'autorisation préalable d'implantation, si bien qu'il y a lieu de constater que l'ensemble des griefs soulevés par les opposants ont été traités, quoi que parfois extrêmement brièvement, par l'autorité intimée dans la décision attaquée. Les recourants connaissaient ainsi les motifs pour lesquels l'autorité intimée avait décidé de lever leur opposition et ils ont du reste été en mesure d'attaquer cette décision en connaissance de cause. On relève en outre que la municipalité s'est déterminée sur leurs griefs dans sa réponse du 11 novembre 2019. On peut dès lors admettre que l'éventuelle violation du droit d'être entendu a pu être réparée dans le cadre de la présente procédure de recours. Mal fondé, ce grief doit partant être écarté.

E. 2

Les recourants requièrent la tenue d'une inspection locale. a) Le droit d'être entendu comprend le droit pour l'intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 505; 124 I 49 consid. 3a p. 51 et les réf. cit.). En particulier, le droit de faire administrer les preuves suppose notamment que le fait à

prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend toutefois pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1). L'autorité peut donc mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient pas l'amener à modifier sa décision (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 429 et les réf. citées). b) En l'espèce, le dossier de la cause est suffisamment complet pour permettre au tribunal de statuer en toute connaissance de cause. En particulier, il contient le dossier mis à l'enquête publique et par conséquent les plans établis pour la demande d'autorisation préalable d'implantation. Pour le reste, les recourants, la constructrice et l'autorité intimée ont pu faire valoir leurs arguments lors de l'échange d'écritures intervenu dans la présente procédure. L'ensemble de ces éléments rend superflue la tenue d'une inspection locale et il y a dès lors lieu de rejeter la requête en ce sens.

E. 3

L'autorisation ne couvre que les éléments soumis à l'enquête publique préalable. Selon la jurisprudence, le renvoi aux art. 108ss LATC signifie que, pour la forme de la demande d'autorisation, l'enquête publique et la décision, l'on applique les dispositions relatives au permis de construire. La portée juridique de l'autorisation préalable d'implantation est toutefois restreinte et ne vise pas tous les aspects du projet. Cette autorisation peut, selon les cas se limiter à régler la question de l'implantation proprement dite; elle peut aussi régler celles du volume, de la hauteur, voire de l'affectation de l'ouvrage projeté, si ces indications figurent dans la demande. L'autorité compétente tranche des questions de principe, à propos en particulier du droit de construire, de l'emplacement, du type d'ouvrage et des rapports de surface. Ensuite, dans une seconde phase, le permis de construire doit être délivré si la demande en est faite dans le délai, si le projet de construction est conforme aux conditions fixées dans l'autorisation d'implantation et si, sur les points non réglés dans cette autorisation préalable, il est conforme aux normes applicables (arrêt AC.2013.0065 du 18 juin 2015, consid. 1 et références). L'octroi du permis d'implantation a les mêmes effets juridiques que ceux du permis de construire en ce qui concerne les éléments contenus dans cette autorisation (arrêts AC.2009.0276 du 23 avril 2010; AC.2007.0196 du 18 janvier 2008; AC.2001.0157 du 22 mai 2002). b) En l'espèce, il résulte des plans joints à la demande d'autorisation préalable et ayant été mis à l'enquête publique que la constructrice envisage la construction d'un moulin composé de trois corps de bâtiments à toit plat: le premier d'une hauteur de 14.50 m accueillant la production (au sud), le deuxième d'une hauteur de 18.50 m abritant les silos (au centre) et le troisième d'une hauteur de 9 m destiné au stockage, à l'administration et à la vente (au nord). Il comporte en outre huit places de stationnement extérieures en pavés-gazon aménagées en limites nord (trois places) et est (cinq places) de la parcelle n° 569. L'accès depuis le domaine public se ferait notamment en traversant la parcelle n° 3'301 adjacente à l'ouest, puis sur une partie de la parcelle n° 563, adjacente au nord.

E. 4

Selon les recourants, la hauteur de la construction projetée ne serait pas réglementaire. a) L'art. 57 RPGA, intitulé "Hauteurs et distances", prévoit que dans la zone d'activités la hauteur des constructions est limitée à 12.00 m (al. 1) et que "la municipalité peut autoriser des constructions hors gabarit nécessitées par les besoins particuliers des activités" (al. 4).

Le RPGA contient encore une disposition traitant de manière générale des dérogations et applicable en toutes zones. Son art. 149 al. 1 confère ainsi à la municipalité la compétence d'"accorder des dérogations de minime importance lorsque la topographie, la forme des parcelles, les accès, l'intégration ou la conception des constructions imposent des solutions particulières et s'il n'en résulte pas d'inconvénients majeurs". b) L'autorité intimée relève que cette question de la hauteur a donné lieu à de nombreuses discussions avec son service d'urbanisme, qui a refusé un premier projet parce qu'il prévoyait une hauteur de 24 mètres. Une solution a été trouvée en enterrant le plus possible, en tenant compte de la nappe phréatique, les deux corps de bâtiment problématiques, en particulier le silo. L'autorité intimée considère que les hauteurs projetées par la constructrice sont justifiées par les besoins spécifiques d'un moulin comprenant un ou plusieurs silos de stockage d'un grand volume et une halle de production qui utilise la gravité pour un processus économique de transformation du grain en farine, puis de conditionnement. Or, cela implique la construction d'une halle d'une hauteur de 18 à 20 m et la réalisation d'une tour de silos de 22 à 24 mètres. Cette hauteur dépend du volume de production prévu, ce qui signifie qu'en la réduisant, on augmente le nombre de silos, donc l'emprise au sol de la construction. Pour améliorer le résultat final et limiter au maximum l'impact du projet, la constructrice a accepté d'enterrer partiellement, voire totalement, le niveau inférieur de son projet, ce qui a eu pour conséquence d'abaisser d'au moins 3.50 m les hauteurs de la tour de silos et de la halle de production; au regard des paramètres détaillés ci-dessus, il n'était pas possible d'envisager une plus grande réduction. L'autorité intimée a également relevé que le futur plan de quartier "En Verdun", dont la procédure est en cours, prévoit des hauteurs comprises entre 14 et 19 m, soit dans les mêmes gabarits que celles que prévoit le projet litigieux. Enfin, à la requête de la cour, elle a produit en tout cas deux exemples d'application de l'art. 57 al. 4 RPGA s'agissant de la hauteur. Il s'agissait des cas suivants: - remise en état, après incendie, d'une halle située en zone d'activités. A été autorisée la construction d'un bâtiment dont la hauteur à la corniche était de 12 m, l'application de l'art. 57 al. RPGA portant sur la hauteur au faite, de respectivement 16.30 et 16.70 m; le permis de construire a été délivré en 2006; - remplacement d'une centrale à béton située en zone d'activités; l'élément le plus haut culminait à 27.75 m, portant ainsi la sur-hauteur à 15.75 m par rapport au maximum autorisé; le permis de construire a été délivré en 2010. c) Si l'art. 57 RPGA limite, à son alinéa 1 er, la hauteur des bâtiments à 12 m en zone d'activités, son alinéa 4 prévoit expressément que la municipalité "peut" autoriser des constructions hors gabarit nécessitées par les besoins particuliers des activités. Elle a déjà fait usage de cette possibilité dans les deux exemples susmentionnés, de 2006 et 2010, les hauteurs autorisées ayant été de 16.30 et 16.70 m (en 2006), respectivement de 27.75 m (en 2010). L'art. 57 al. 4 RPGA – qui est une disposition potestative – ne limite ainsi pas les dépassements à ceux de minime importance et ne fixe pas même de limite absolue. Les recourants ne sauraient du reste être suivis lorsqu'ils dénoncent une violation de l'art. 149 RPGA qui, à juste titre, n'a pas été appliquée par la municipalité puisqu'il s'agit d'une disposition générale traitant des dérogations conférant à la municipalité la compétence d'accorder des dérogations de minime importance à certaines conditions précises. En effet, la municipalité s'est fondée exclusivement sur l'art. 57 al. 4 RPGA, qui prévoit expressément que selon les circonstances, la hauteur maximale prévue par le règlement communal peut être dépassée en zone d'activités si les besoins particuliers des activités l'exigent. A noter que l'art. 57 al. 4 RPGA constitue une *lex specialis* par rapport à l'art. 149 RPGA. En l'occurrence, l'autorité intimée a exposé de façon convaincante que la hauteur

maximale autorisée pour le projet litigieux était nécessitée par les besoins particuliers des activités de la constructrice, qui exploite un moulin pour lequel des installations d'une certaine hauteur sont nécessaires afin de garantir son fonctionnement (silos, espaces de production). Afin de diminuer l'impact de ces installations, la constructrice a déjà enterré partiellement une partie de celles-ci, ce qui a permis de réduire la hauteur totale de 24 m à 18.50 m par rapport à un premier projet qui n'avait pas été accepté. S'agissant par ailleurs des panneaux solaires installés sur la carrosserie du recourant B. _____, à l'est du projet litigieux, une étude d'ensoleillement a été établie le 6 février 2019, dont il ressort que c'est principalement aux équinoxes que l'impact sera le plus fort, et ce uniquement en fin de journée, soit dès 17 heures et alors que le soleil est quoi qu'il en soit déjà relativement bas et que la production d'énergie photovoltaïque en est dans tous les cas déjà réduite. L'impact de la construction litigieuse sur la production des panneaux solaires du recourant B. _____ peut ainsi être qualifié de minime et ne s'oppose pas à l'autorisation délivrée pour une hauteur maximale de 18.50 mètres. Tout bien considéré, l'autorité intimée n'a pas commis un abus ou un excès de son large pouvoir d'appréciation en autorisant un dépassement de la hauteur du projet litigieux en application de l'art. 57 al. 4 RPGA. Mal fondé, ce grief doit être écarté.

E. 5

Les recourants font notamment grief au projet litigieux de ne pas respecter l'indice de verdure imposé par l'art. 56 al. 3 RPGA. a) Aux termes de cette disposition, l'indice de verdure minimum (IV) est de 0.15 dans la zone d'activités. L'art. 128 RPGA quant à lui définit l'indice de verdure comme étant le rapport entre la surface totale de la parcelle et les surfaces vertes (al. 1); lorsque la perméabilité du sol est assurée et que cet aménagement est accompagné d'une arborisation, les surfaces gravillonnées ou dallées peuvent être prises en compte dans le calcul (al. 2). b) En l'espèce, la surface de la parcelle n° 569 est de 3'037 m², ce qui implique une surface de verdure minimale de 455.55 m² (3'037 x 0.15), cela en prenant en compte l'entier de la parcelle et non uniquement la surface de la parcelle retranchée des accès, comme le soutiennent les recourants. L'autorité intimée se réfère à un plan du rez-de-chaussée (plan n° 102.A du 30 novembre 2018) produit par la constructrice dont le résultat, de 456.10 m² de surface verte calculé par la constructrice, a été vérifié par son service de l'urbanisme qui est parvenu au même résultat. On voit sur ce plan que toutes les surfaces herbeuses ont été prises en compte pour un total compris entre 456.10 m² et 456.20 m² selon les calculs effectués par la constructrice, respectivement l'autorité intimée. Ce résultat tient compte de la surface dédiée aux deux espaces de stationnement, soit d'une part cinq places de stationnement pour les employés, à l'ouest de la parcelle n° 569, et d'autre part trois places pour les visiteurs, au nord de la parcelle, ces surfaces étant prévues en dalles engazonnées, et donc perméables. Pour le surplus, c'est dans le cadre de la procédure du permis de construire que l'autorité intimée devra s'assurer que l'art. 128 al. 2 RPGA est respecté.

E. 6

Les recourants font encore valoir que le permis d'implantation accordé ne respecte pas l'art. 116 al. 2 RPGA à teneur duquel lorsque le nombre de places en surface dépasse 8, l'emplacement sera en règle générale arborisé, à raison d'un arbre pour quatre places, et relèvent encore qu'à lire les plans, aucune place de parc pour des véhicules à deux-roues ne serait prévue, en violation de l'obligation posée par l'art. 120 RPGA. Tant l'autorité intimée que la constructrice ont exposé dans leurs écritures respectives que cette question serait

traitée au stade de la procédure d'octroi du permis de construire. En effet, elles dépendent de l'utilisation future des locaux, qui n'est pas encore complètement arrêtée. Aussi s'agit-il d'éléments qui devront impérativement figurer dans la demande de permis de construire qui sera déposée en fonction du résultat de la présente procédure menée en vue de la délivrance de l'autorisation préalable d'implantation. Cette appréciation doit être confirmée. En effet, la portée juridique de l'autorisation préalable d'implantation est restreinte et ne vise pas tous les aspects du projet. Sont ainsi tranchées les questions de principe, à propos en particulier du droit de construire, de l'emplacement, du type d'ouvrage et des rapports de surface (cf. ci-dessus consid. 3b). Tout au plus peut-on déjà relever qu'à ce stade, sont prévues huit places de stationnement, soit la limite jusqu'à laquelle aucune arborisation n'est nécessaire aux termes de l'art. 116 al. 2 RPGA.

E. 7

Enfin, si dans leurs oppositions les recourants reprochaient au projet litigieux de ne pas respecter l'indice de masse, ils ne font plus valoir ce grief dans leur recours, si bien qu'il n'y a pas lieu de l'examiner.

E. 8

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté et la décision attaquée, confirmée. Succombant, les recourants supportent les frais de justice ainsi que des dépens en faveur de l'autorité intimée, qui a agi avec l'assistance d'un avocat (art. 49, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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