

VD_OMNI AC.2020.0158 vom 31. Mai 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-05-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0158

FR: VD_OMNI AC.2020.0158 du 31 mai 2021

IT: VD_OMNI AC.2020.0158 del 31 maggio 2021

Regeste

A. _____, B. _____/Municipalité de Sainte-Croix, C. _____, D. _____, E. _____, Direction générale des immeubles et du patrimoine | Parcelle à l'ISOS (objectif de protection B) supportant un bâtiment d'habitation, une annexe et une remise, ensemble ayant reçu la note *2* au recensement architectural et inscrit à l'inventaire. Recours de voisins contre l'autorisation de créer 1 autre logement dans l'habitation et 2 dans l'annexe, ainsi que de réaliser sur une parcelle proche (à l'ISOS, objectif de protection A) un garage de 5 places et 3 cases à l'air libre. L'ensemble n'étant pas visé par une procédure de classement, la DGIP ne peut formuler que des recommandations (c. 1). Constat que la réunion prévue des 2 parcelles concernées par le projet, à laquelle est subordonné le permis, n'a rien d'artificiel et permettra de respecter l'exigence réglementaire selon laquelle les places de parc se trouvent sur le même bien-fonds que le bâtiment principal (c. 2). Réforme toutefois de la décision attaquée en ce sens que le permis est subordonné à la création d'une servitude de passage garantissant le maintien de l'accès au domaine public d'une autre parcelle (art. 83 LATC; c. 3). Nuisances induites par la voie d'accès au garage et aux places de parc jugées non excessives (c. 4). Pas d'aggravation de l'atteinte à la réglementation sur les distances aux limites (art. 80 LATC; c. 5). Projet ne contrevenant pas aux règles relatives à l'esthétique et à l'intégration (c. 6). A l'issue d'une procédure de coordination (art. 34 ROTC), constat que la surface d'une parcelle sise (en partie) en zone réservée doit compter dans le calcul des COS et CUS (c. 7). Recours partiellement admis.

Erwägungen

E. 1

Sont protégés conformément à la présente loi tous les monuments de la préhistoire, de l'histoire, de l'art et de l'architecture et les antiquités immobilières situés dans le canton, qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif.

E. 2

Sont également protégés les terrains contenant ces objets et leurs abords.

E. 3

Les recourants soutiennent que la réunion des parcelles n° 160 et 3844 aura pour conséquence de priver la parcelle n° 161 d'un accès au domaine public. Ils invoquent à cet égard une violation de l'art. 83 LATC. Ils font valoir que la mention d'une servitude de passage "à créer" sur un plan de situation ne suffit pas à répondre aux exigences de l'art. 83 LATC, puisqu'elle ne fait pas l'objet d'une mention au registre foncier et qu'elle n'est pas érigée comme condition à la délivrance du permis de construire. a) A teneur de l'art. 83 LATC, tout fractionnement ou toute modification de limites d'une parcelle, ayant pour effet de rendre une construction non réglementaire, sont interdits à moins que la demande

présentée au registre foncier ne soit accompagnée d'une réquisition de mention signée de la municipalité et ayant pour effet de corriger l'atteinte portée aux règles de la zone (al. 1). La mention est accompagnée d'un plan coté; elle indique la portée des restrictions sur les parcelles en cause (al. 2). b) Généralement, la non réglementarité induite par une modification de limites d'une parcelle a trait au coefficient d'occupation du sol (COS), au coefficient d'utilisation du sol (CUS) ou aux distances aux limites. En l'espèce, la situation est particulière dans la mesure où la réunion des parcelles n° 160 et 3'844 et la modification des limites de la parcelle n° 161 ont pour conséquence de supprimer l'accès de ce dernier bien-fonds au domaine public et concernent par conséquent un problème d'équipement. Les auteurs du projet ont prévu de régler ce problème en créant une servitude de passage, qui permettra de maintenir l'accès depuis la parcelle n° 161 sur la rue des Rosiers. Cela étant, on relève effectivement que la constitution de cette servitude de passage n'a pas été érigée dans le permis de construire comme une condition à l'exécution de celui-ci. Les décisions rendues par la municipalité le 19 mai 2020 ne subordonnent également pas la délivrance du permis de construire à une telle exigence. Dans ces conditions, il y a lieu de réformer la décision attaquée en ce sens que la délivrance du permis de construire est subordonnée à la création d'une servitude de passage garantissant le maintien de l'accès de la parcelle n° 161 au domaine public. Le recours doit être admis sur ce point.

E. 4

Les recourants soutiennent que, même si on considère qu'il s'agit de dépendances au sens de l'art. 39 al. 4 RLATC, les places de parc et la route d'accès prévues sur la parcelle n° 3844 ne respectent pas l'exigence selon laquelle de tels ouvrages ne peuvent être autorisés qu'à la condition qu'ils n'entraînent aucun préjudice pour les voisins (art. 39 al. 4 RLATC). Ils font valoir que la création de huit espaces de parcage et d'une route d'accès en limite de leur propriété serait de nature à leur causer des nuisances sonores et visuelles (feux de circulation la nuit) inadmissibles. a) La notion d'absence de préjudice pour les voisins figurant à l'art. 39 al. 4 RLATC est interprétée en ce sens que l'aménagement ne doit pas entraîner des nuisances qui ne seraient pas supportables sans sacrifices excessifs (arrêts AC.2018.0092 précité consid. 8a/bb; AC.2018.0225 du 9 octobre 2019 consid. 4a; AC.2015.0111 précité consid. 8a). Selon la jurisprudence fédérale, pour appliquer les notions "d'inconvénients appréciables" ou "d'inconvénients supportables sans sacrifices excessifs", l'autorité doit procéder à une pesée des intérêts en présence en comparant d'une part, l'intérêt des voisins au respect de l'art. 39 al. 4 RLATC, et d'autre part, l'intérêt du constructeur à pouvoir réaliser un ouvrage assimilé aux dépendances et qui répond aux exigences légales et réglementaires. La notion de "gêne supportable" doit donc s'apprécier en fonction des circonstances concrètes de chaque cas particulier, notamment de la situation des différents propriétaires touchés par rapport à l'ouvrage projeté et de l'intensité des nuisances qui peuvent en résulter (ATF du 10 novembre 1999 rendu en la cause 1B.411/1999 consid. 3c/bb, publié in RDAF 2000 I p. 257, 259). En tous les cas, les inconvénients doivent respecter le droit fédéral de la protection de l'environnement en ce qui concerne notamment la protection contre les nuisances, en particulier les valeurs limites fixées par l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB; RS 814.41) (arrêt AC.2019.0046 du 23 avril 2020 consid. 4b/bb/aaa; arrêts précités AC.2018.0092 consid. 8a/bb et AC.2015.0111 consid. 8a). L'autorité doit ainsi apprécier si le projet est conçu de manière conforme au principe de prévention, selon lequel les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodes sont réduites à titre préventif et assez tôt

(art. 11 al. 1 et 2 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement [LPE; RS 814.01]). La notion d'absence d'inconvénients appréciables est un concept juridique indéterminé qui confère à la municipalité une latitude de jugement étendue, que le tribunal se doit de respecter (arrêts AC.2017.0349 du 29 novembre 2018 consid. 14b; AC.2012.0105 du

E. 6

Les recourants mettent en cause le projet sous l'angle de l'intégration. Ils invoquent par ailleurs une atteinte aux objectifs de l'ISOS. a) aa) L'art. 86 LATC impose à la municipalité de veiller à ce que les constructions, quelle que soit leur destination, ainsi que les aménagements qui leur sont liés, présentent un aspect architectural satisfaisant et s'intègrent à l'environnement (al. 1). Elle refuse le permis pour les constructions ou les démolitions susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou culturelle (al. 2). Les règlements communaux doivent contenir des dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords (al. 3). Au plan communal, les art. 14 et 21 RPGA disposent que, dans les zones d'habitation de forte et de moyenne densité, "tous les bâtiments formeront un ensemble architectural". Par ailleurs, sous l'intitulé "Intégration", l'art. 87 RPGA (disposition applicable à toutes les zones) prévoit que la Municipalité veille à un aménagement harmonieux du territoire communal. Tous travaux susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un site ou d'un groupe de constructions sont interdits. A cet égard, elle peut en particulier interdire les constructions, agrandissements, transformations de toutes espèces, les matériaux, les peintures, les affiches, etc. de nature à nuire au bon aspect des lieux (let. b), imposer une implantation, une pente du toit ou une orientation des faîtes notamment pour tenir compte des caractéristiques des bâtiments voisins (let. c) ou prendre des dispositions exceptionnelles pour sauvegarder l'esthétique d'un quartier ou pour tenir compte de situations acquises, notamment à la limite de deux zones (let. f). bb) Selon la jurisprudence, l'application d'une clause d'esthétique ne doit pas aboutir à ce que, de façon générale, la réglementation sur les zones en vigueur soit vidée de sa substance. Une intervention des autorités dans le cas de la construction d'un immeuble réglementaire qui ne serait pas en harmonie avec les bâtiments existants ne peut s'inscrire que dans la ligne tracée par la loi elle-même et par les règlements communaux, qui définissent en premier lieu l'orientation que doit suivre le développement des localités. Ainsi, lorsqu'un plan de zones prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées dans tel secteur du territoire, une interdiction de construire fondée sur l'art. 86 LATC ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant. Il faut que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse déraisonnable. Tel sera par exemple le cas s'il s'agit de protéger un site, un bâtiment ou un ensemble de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables, qui font défaut à l'ouvrage projeté ou que mettrait en péril sa construction (cf. ATF 115 Ia 114 consid. 3d p. 119; TF 1C_521/2018 du 3 septembre 2019 consid. 4.1.2; 1C_610/2018 du 12 juin 2019 consid. 5.1.2; 1C_360/2018 du 9 mai 2019 consid. 4.1.2; AC.2018.0178 du 18 décembre 2019 consid. 2a/bb). En matière d'esthétique des constructions, l'autorité communale, qui apprécie les circonstances locales en vue de l'octroi d'une autorisation de construire, bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'instance cantonale de recours contrôle avec retenue (cf. art. 3 al. 2 LAT; TF 1C_360/2018 précité consid. 4.1.3). Celle-ci peut s'écarter de la solution communale si elle procède d'un excès du pouvoir d'appréciation conféré à la commune par les dispositions applicables. Selon le Tribunal fédéral, il n'en va pas uniquement ainsi lorsque la décision

municipale n'est objectivement pas justifiable et partant arbitraire: pour exercer son pouvoir d'appréciation de manière conforme, l'autorité communale doit partir du sens et du but de la réglementation applicable et, parallèlement, à l'interdiction de l'arbitraire, également respecter les principes d'égalité et de proportionnalité ainsi que le droit supérieur, respectivement ne pas se laisser guider par des considérations étrangères à la réglementation pertinente (ATF 145 I 52 consid. 3.6; TF 1C_360/2018 précité consid. 4.1.3) En matière d'esthétique, le principe de la proportionnalité exige en particulier que les intérêts locaux liés à l'intégration des constructions soient mis en balance avec les intérêts privés et publics à la réalisation du projet (ATF 145 I 52 consid. 3.6; TF 1C_360/2018 précité consid. 4.1.3). A cet égard, il convient en particulier de tenir compte des objectifs poursuivis par la législation fédérale – au sens large – sur l'aménagement du territoire (ATF 145 I 52 consid. 3.6; TF 1C_360/2018 précité consid. 4.1.3, 1C_479/2017 du 1^{er} décembre 2017 consid. 7.2). cc) L'art. 5 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) prévoit l'établissement d'inventaires des objets d'importance nationale. L'ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS; RS 451.12) contient la réglementation afférente à l'ISOS. Selon l'art. 2 OISOS, le Département fédéral de l'intérieur édite une publication séparée, avec la description des objets, leur présentation sous forme de plans, de photographies et de texte. L'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral tel que l'ISOS indique que cet objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates (art. 6 al. 1 LPN). Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle selon laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (art. 6 al. 2 LPN). Cette règle ne s'applique que si une tâche de la Confédération est en cause, comme l'al. 2 l'indique clairement. En cas de tâches cantonales ou communales, la protection des sites construits est assurée par le droit cantonal ou communal pertinent, notamment par le plan directeur et les plans d'affectation communaux. Les cantons et les communes ont ainsi l'obligation de prendre en compte les objectifs de protection poursuivis par l'ISOS lors de l'adoption d'un nouveau plan d'affectation (arrêt TF 1C_188/2007 du 1^{er} avril 2009, in DEP 2009 p. 509). A contrario, les objectifs de l'ISOS ne sont pas directement applicables lorsque, comme en l'espèce, le litige concerne l'octroi d'un permis de construire. Ils pourront toutefois être pris en considération dans le cadre de l'interprétation des dispositions cantonales et communales pertinentes, notamment celles relatives à la clause d'esthétique. L'évaluation de la valeur d'un objet dans le cadre des procédures d'établissement des inventaires fédéraux et cantonaux constitue en effet un élément d'appréciation à disposition de l'autorité communale pour statuer sur l'application de la clause d'esthétique (arrêts AC.2017.0298 précité consid. 4; AC.2016.0317 du 21 juillet 2017 consid. 11c; AC.2015.0089 du 11 novembre 2015 consid. 3a/dd). L'inventaire ISOS doit ainsi être pris en considération dans la pesée des intérêts de chaque cas d'espèce – y compris lors de l'accomplissement de tâches purement cantonales et communales –, en tant que manifestation d'un intérêt fédéral. Une atteinte demeure possible lorsqu'elle n'altère pas l'identité de l'objet protégé, ni le but assigné à sa protection; celui-ci découle du contenu de la protection mentionné dans l'inventaire et les fiches qui l'accompagnent (arrêts TF 1C_279/2017 du 27 mars 2018 consid. 4; 1C_578/2016 du 28 juin 2017 consid. 3.1 in ZBl 119/2018 p. 202). b) aa) S'appuyant sur l'expertise du 22

novembre 2019 déjà produite dans le cadre de la procédure d'opposition, les recourants soutiennent que le projet envisagé sur la parcelle n° 3844 contrevient à l'art. 21 RPGA, ainsi qu'à l'objectif de sauvegarde A attribué au périmètre. Selon eux, le "bloc" de 14 m de long constitué de cinq garages préfabriqués modernes recouverts de panneaux photovoltaïques ainsi que les trois places de stationnement attenantes apparaissent en rupture complète avec le bâti environnant mis en exergue par l'ISOS, composé de bâtiments se caractérisant par une homogénéité de surface au sol, de hauteur, de volumétrie, d'aspect, d'époque et d'alignement, ce dernier permettant l'existence, sur le devant, de grands jardins. bb) L'ISOS, on l'a vu, identifie la Commune de Sainte-Croix comme village urbanisé d'intérêt national. La parcelle n° 3844 se situe dans le périmètre 8.1, auquel est attribué l'objectif de sauvegarde A, soit le plus élevé, qui préconise ceci: " Sauvegarde de la substance, soit la conservation intégrale de toutes les constructions et composantes du site, de tous les espaces libres; suppression des interventions parasites ". Le périmètre 8.1 est ainsi désigné: " Partie du périmètre au tissu bâti particulièrement homogène, composé de maisons d'habitation avec pignons orientés vers le village, vers 1920-35 ." cc) Depuis le 1^{er} mai 2014, l'art. 18a LAT régit l'installation des panneaux solaires en toiture. Il a la teneur suivante: " 1 Dans les zones à bâtir et les zones agricoles, les installations solaires suffisamment adaptées aux toits ne nécessitent pas d'autorisation selon l'art. 22 al. 1. De tels projets doivent être simplement annoncés à l'autorité compétente. 2 Le droit cantonal peut: a. désigner des types déterminés de zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur, dans lesquels d'autres installations solaires peuvent aussi être dispensées d'autorisation; b. prévoir une obligation d'autorisation dans des types précisément définis de zones à protéger. 3 Les installations solaires sur des biens culturels ou dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale sont toujours soumises à une autorisation de construire. Elles ne doivent pas porter d'atteinte majeure à ces biens ou sites. 4 Pour le reste, l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les aspects esthétiques. " L'art. 18a al. 4 LAT consacre le principe de la primauté de l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles sur les aspects esthétiques. Ce n'est qu'en présence d'une atteinte majeure à un bien culturel ou à un site naturel d'importance cantonale ou nationale que l'autorisation de poser des panneaux solaires pourrait être refusée (arrêts AC.2018.0437 du 17 décembre 2019 consid. 7b; AC.2014.0167 du 28 juillet 2015 consid. 4d). Cette disposition implique que les autorités ne peuvent pas interdire l'installation de panneaux solaires sur un toit en zone à bâtir ou en zone agricole uniquement pour des raisons esthétiques. Elle n'oblige par contre pas les autorités, sous prétexte de favoriser l'énergie solaire, à délivrer un permis de construire pour un bâtiment qui ne respecterait pas les normes applicables, notamment les dispositions relatives aux hauteurs ou à l'implantation (arrêt AC.2018.0268 du 12 septembre 2019 consid. 3b). Au plan cantonal, l'art. 97 al. 2 LATC dispose que dans l'élaboration et l'application des plans d'affectation, la municipalité favorise l'utilisation rationnelle de l'énergie et le recours aux énergies renouvelables. Aux termes de l'art. 29 de la loi du 16 mai 2006 sur l'énergie (LVLEne; BLV 730.01), les communes encouragent l'utilisation des énergies renouvelables; elles créent des conditions favorables à leur exploitation et peuvent accorder des dérogations aux règles communales à cette fin. Ces dispositions ont ainsi toutes pour but de favoriser les énergies renouvelables, mais elles ne contraignent pas les autorités communales à octroyer des dérogations aux exigences architecturales communales, du seul fait du caractère écologique d'une réalisation (arrêt AC.2018.0268 précité consid. 3b). dd) En l'occurrence, la vision locale a permis de constater la présence de part et d'autre de la

rue des Rosiers de plusieurs garages, multiples ou simples. L'autorité intimée n'a partant pas abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que le volume de l'ouvrage formé par les cinq garages accolés, bien qu'un peu plus important, demeure admissible et que sa configuration ne posera pas de problèmes particuliers en termes d'esthétique ou d'intégration par rapport au tissu bâti environnant ayant reçu un objectif de sauvegarde A au plan de l'ISOS. Certes, on peut regretter que les garages projetés soient implantés un peu plus en retrait de la rue que les garages des environs. Ceci ne justifie toutefois pas de refuser le permis de construire. La même conclusion s'impose pour ce qui concerne les panneaux solaires – avec des faîtes perpendiculaires à la grande façade et avec une pente de l'ordre de 10 %, cf. permis de construire – qui recouvriront ces garages. A cela s'ajoute que la haie d'une hauteur de 2 m qu'il est prévu de planter à l'Ouest et au Sud de la parcelle n° 3844 contribuera à atténuer l'impact visuel des garages depuis la rue des Rosiers. ee) Vu ce qui précède, les griefs des recourants relatifs aux garages et places de parc prévus sur parcelle n° 3844 doivent être écartés. c) aa) Les recourants s'opposent de surcroît aux transformations envisagées de l'annexe et de la remise, en invoquant une violation de la législation sur la protection du patrimoine. Ils soutiennent que si l'utilisation actuelle de l'annexe en tant que garage est acceptable, il n'en va pas de même de la nouvelle structure "en appartements" contemporaine apparaissant comme un élément "parasite". Le percement de portes, la modification de la pente du toit de la remise, ainsi que l'installation de grandes baies vitrées sur la façade de l'annexe priveraient l'édifice de ses caractéristiques d'origine et dénatureraient son aspect. La DGIP-MS indique que dans la mesure où la transformation projetée péjore à divers égards le bâtiment, elle a constamment milité pour un maintien de la bâtisse et de son annexe. Relevant qu'elle ne souscrit pas au projet, elle explique avoir tenté une nouvelle fois, par ses recommandations, d'attirer l'attention de l'autorité intimée et de la constructrice sur le caractère " destructeur et inadéquat " du projet au regard de la valeur patrimoniale du bâtiment (cf. déterminations sur le recours). bb) L'annexe et la remise litigieuses, dont le traitement se veut plus contemporain, se distingueront certes architecturalement des constructions immédiatement voisines. Ce constat, inhérent au fait qu'on se trouve en présence d'une construction nouvelle dans un secteur composé majoritairement de constructions plus anciennes, n'induit toutefois pas un problème d'intégration susceptible de remettre en cause l'appréciation de la municipalité. Pour ce qui est de l'ISOS, le Conservateur cantonal a relevé lors de l'audience qu'était jugée problématique la baie vitrée envisagée en façade Sud de l'annexe (cf. p.-v. d'audience). La vision locale a cependant démontré que cet élément ne permet là encore pas de conclure que la municipalité aurait abusé de son pouvoir d'appréciation en matière d'esthétique et d'intégration en délivrant le permis de construire. Il a en effet été constaté la présence, directement à côté de l'annexe, d'un bâtiment comprenant une très large ouverture vitrée en façade Sud. Il n'y a dès lors pas lieu de considérer que le traitement semblable de la façade Sud de l'annexe soit susceptible de poser un réel problème d'intégration par rapport à l'environnement bâti et sous l'angle de l'objectif de sauvegarde B attribué au périmètre. En particulier, on ne voit pas que le détail des ouvertures devrait s'inspirer plus largement d'un aspect "atelier" et faire usage d'éléments évoquant le patrimoine industriel (cf. Recommandations de la DGIP-MS figurant dans la synthèse CAMAC). On ne saurait en effet considérer que cette annexe, qui n'a accueilli un atelier mécanique que durant une vingtaine d'années de 1950 à 1970 environ, constituerait un témoignage du patrimoine artisanal et industriel communal. C'est ainsi sans abuser de son pouvoir d'appréciation que l'autorité intimée s'est distancée de la position de la DGIP-MS sur ce point. On concédera

enfin à la constructrice que si rien n'est entrepris au niveau de l'annexe et de la remise, dont l'état de vétusté a pu être constaté lors de l'audience, la situation ne sera guère plus satisfaisante au plan de l'ISOS. d) Vu ce qui précède, la municipalité n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que le projet litigieux était admissible au regard des exigences en matière d'esthétique et d'intégration.

E. 7

Les recourants soutiennent que la création de trois nouveaux logements conduit à un dépassement du coefficient d'utilisation du sol (CUS) autorisé puisque ne saurait être prise en compte, dans le calcul du CUS, la surface de la parcelle n° 160 comprise dans le périmètre de la zone réservée communale. Il n'y aurait en effet aucun sens à geler les constructions sur plus de la moitié de la surface d'une parcelle pour ensuite intégralement reporter les droits à bâtir sur le solde encore constructible du bien-fonds. Le CUS s'élèverait ainsi après travaux à 1.17. L'autorité intimée soutient pour sa part que la zone réservée n'a pas pour but de proscrire toute nouvelle construction mais vise uniquement à empêcher temporairement, dans les portions de la zone à bâtir comprises dans son périmètre, les constructions nouvelles affectées au logement. Elle relève que selon son interprétation du règlement relatif à la zone réservée communale, ce dernier ne permet pas d'interdire l'aménagement de logements dans les volumes existants de bâtiments qui ne sont pas compris à l'intérieur de la zone réservée, même si, pour le calcul du CUS, la portion de la parcelle comprise dans la zone réservée communale est prise en compte, comme ici. De l'avis de l'autorité intimée, une telle interprétation, et conséquemment l'utilisation d'un atelier/garage désaffecté pour de l'habitation, va dans le sens des objectifs de la législation fédérale tels qu'ils ressortent en particulier de l'art. 3 al. 3 let. a bis de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Les recourants objectent qu'il ne s'agit pas ici d'interpréter le règlement relatif à la zone réservée mais d'appliquer les règles relatives aux indices de construction qui commandent de ne prendre en compte dans le calcul d'indice d'utilisation que les surfaces effectivement constructibles. En procédant à une interprétation extensive de son règlement relatif à la zone réservée s'agissant d'un immeuble qui ne s'y trouve pas et en autorisant un projet excédant les possibilités de construire, la municipalité aurait versé dans l'arbitraire. Une telle interprétation reviendrait au surplus, de manière insoutenable, à mettre en échec les mesures prises par la commune pour permettre à terme la réduction de sa zone à bâtir. a) aa) Dans la zone d'habitation de forte densité, le CUS doit être compris entre 0.6 et 1 (art. 14 RPGA). Vu la surface de la parcelle n° 160 de 2'315 m², la surface brute de plancher maximale autorisée s'élève au minimum à 1'389 m² et au maximum à 2'315 m². bb) L'art. 2 du règlement communal régissant la zone réservée prévoit que " A l'intérieur de la zone réservée, toute nouvelle construction permettant la création d'un nouveau logement est strictement interdite. Les bâtiments existants peuvent être entretenus selon l'art. 80 LATC. " (pour ce qui est de la nature juridique et de la portée des zones réservées en droit vaudois, cf. arrêt du TF 1C_522/2019 du consid. 4.6.1). cc) D'une manière générale, les différents indices (d'utilisation, d'occupation, de volume bâti – également dits de densité –, 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 essentiellement pour but de limiter la densité des habitations sur chaque parcelle et 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 os 865 et 867; arrêt

AC.2019.0174 du 10 janvier 2020 consid. 3a). Le coefficient d'occupation du sol (COS) et le coefficient d'utilisation du sol (CUS) 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; arrêt AC.2018.0283 du 17 avril 2019 consid. 2b/aa). Les réglementations 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; le CUS fixe la densité, soit la surface de plancher admissible en fonction de la surface de la parcelle (arrêts AC.2018.0375 du 10 septembre 2019 consid. 4a; AC.2017.0151 du 25 juin 2018 consid. 3a/bb). b) L'ancien art. 48 al. 3 LATC (abrogé en 2018) énonçait la règle suivante: " En principe, seules les surfaces classées en zone à bâtir entrent dans le calcul des coefficients d'occupation et d'utilisation du sol ". Cet article permettait par ailleurs aux communes de prévoir des dérogations dans leur règlement " pour les parcelles partiellement situées dans l'une des zones prévues à l'art. 54 al. 1 " (= zones protégées), mais ce régime dérogatoire n'était possible que pendant une période transitoire de cinq ans, jusqu'en 1991 (art. 136 LATC). Ainsi, une règle claire figurait dans la LATC jusqu'en 2018. On ne sait pas si, depuis le 1^{er} septembre 2018, il est admissible qu'un règlement communal prévoit des dérogations à la règle "seules les surfaces classées en zone à bâtir entrent dans le calcul du COS et du CUS". En abrogeant l'ancien art. 48 al. 3 LATC, le législateur n'a, semble-t-il, pas expliqué s'il voulait ou non permettre un assouplissement. La jurisprudence fédérale n'exclut pas que, sur la base d'une prescription expresse, la partie d'une parcelle classée en zone à protéger (zone de verdure, zone riveraine) soit comptée pour le calcul du COS et du CUS (ATF 109 Ia 30 consid. 6a). Cela n'est toutefois pas possible pour la partie forestière d'un bien-fonds, en raison de la législation fédérale qui règle directement et complètement le statut des forêts (ATF 110 Ia 91). En revanche, entrent en considération les accès privés (routes ou chemins) (TF 1C_332/2007 du 13 mars 2008 consid. 4.3; 1P.72/2006 du 14 juillet 2006 consid. 3.3; 1A.105/2005 du 29 novembre 2005 consid. 5.3), les surfaces servant de corridor à ski l'hiver (TF 1A.123/2005 du 10 novembre 2006 consid. 3.6), les surfaces matériellement inconstructibles telles que les pentes escarpées, les sols instables ou les talus (arrêt AC.2006.0185 du 19 janvier 2007 consid. 4a), les surfaces frappées d'alignement ou grevées d'une servitude privée de non-bâtir (arrêts AC.1992.0022 du 5 février 1993 consid. 2b; AC.1995.0234 du 5 novembre 1996), ainsi que les zones de verdure considérées comme des mesures d'aménagement, associées à des limites de construction (arrêt AC.2018.0375 du 10 septembre 2019 consid. 4). Cela étant, un terrain classé en zone à bâtir et inclus ultérieurement dans une zone réservée reste classé en zone à bâtir; il n'est pas déclassé dans une zone non constructible (zone à protéger, zone agricole). La zone réservée n'est qu'une mesure conservatoire tendant à ce que " rien ne [soit] entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation " (texte de l'art. 27 al. 1 LAT). Le Tribunal fédéral a ainsi eu l'occasion de relever que l'affectation en zone réservée ne permet pas directement d'atteindre l'objectif de réduction des zones à bâtir surdimensionnées de l'art. 15 al. 2 LAT en soulignant qu'il en va ainsi spécialement dans le Canton de Vaud dès lors que le planificateur vaudois n'a pas envisagé la zone réservée en tant qu'instrument de redimensionnement de la zone à bâtir (TF 1C_522/2019 du consid. 4.6.1). Le règlement de la zone réservée de Sainte-Croix ne contient aucune prescription sur ce point (prise en

compte dans le COS/CUS). On constate que cette zone réservée est constituée de nombreux sous-périmètres, correspondant parfois seulement au jardin devant la maison qui, elle, n'est pas soumise à la mesure conservatoire (c'est le cas de six jardins à la rue des Rosiers). Les autorités communales interprètent le règlement de la zone réservée dans le sens qu'il permet la prise en compte de toute la surface de la parcelle pour le calcul du CUS/COS en cas de transformation de la maison située hors de la zone réservée; elles estiment donc que cette transformation n'est pas susceptible d'entraver l'établissement du futur plan d'affectation, dans la mesure où elle permet de maintenir intact le jardin. En d'autres termes, elles ne prônent pas une interprétation restrictive (ou extensive, au-delà de son périmètre) de leur zone réservée communale. Ce qui paraît envisagé à première vue, c'est de créer des périmètres non constructibles dans ces jardins, mais rien n'indique que ces périmètres ne pourraient plus être comptés à l'avenir dans la surface déterminante pour le CUS/COS. La parcelle n° 160, qui est au centre de la localité (près de la rue Neuve, à proximité de la gare, etc.) ne devrait pas être soumise, dans le nouveau PGA, à un régime plus strict en matière de densité. La confirmation du permis de construire litigieux n'entrave donc en rien les autorités communales dans l'établissement de leur futur plan d'affectation et elle n'aboutit pas à un résultat contraire aux principes de la LAT 2014 (notamment utilisation des surfaces bâties existantes et densification des centres). c) Vu ce qui précède, la surface sise en zone réservée doit compter dans le calcul des CUS et COS et ce grief des recourants doit également être écarté.

E. 8

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours. La décision attaquée est réformée en ce sens que le permis de construire est subordonné à la création d'une servitude de passage garantissant le maintien de l'accès de la parcelle n° 161 au domaine public. La décision attaquée est confirmée pour le surplus. Les frais et les dépens sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 49 al. 1 et 55 al. 2 LPA-VD). Lorsque la procédure met en présence, outre le recourant et l'autorité intimée, une ou plusieurs autres parties dont les intérêts sont opposés à ceux du recourant, c'est en principe à cette partie adverse déboutée, à l'exclusion de la collectivité publique dont la décision est annulée ou modifiée, d'assumer les frais et dépens (arrêts AC.2020.0299 du 5 mars 2021 consid. 4; AC.2016.0268 du 12 février 2018 consid. 15). En l'espèce, vu ce qui précède et compte tenu du sort du recours, les frais de justice seront partagés entre les recourants et la constructrice, étant précisé que les propriétaires n'ont pas participé à la procédure. Les recourants, obtenant partiellement gain de cause en ayant procédé avec l'assistance d'un mandataire professionnel, ont droit à des dépens qui, pour les motifs exposés ci-dessus, seront mis à la charge de la constructrice. Cette dernière, bien qu'ayant également obtenu partiellement gain de cause, n'a pas droit à des dépens dès lors qu'elle s'est déterminée sans l'assistance d'un conseil. Les recourants verseront en outre à la Commune de Sainte-Croix, qui a agi avec le concours d'un mandataire professionnel, des dépens, réduits pour tenir compte de l'admission partielle du recours.

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