

VD_OMNI AC.2020.0304 vom 17. Mai 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-05-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0304

FR: VD_OMNI AC.2020.0304 du 17 mai 2021

IT: VD_OMNI AC.2020.0304 del 17 maggio 2021

Regeste

A. _____, B. _____/Municipalité de Bex, C. _____ | Projet de construction de villas avec couvert à voitures et places de stationnement extérieures prévu sur une parcelle issue d'une division d'un bien-fonds construit. Or, le fractionnement a eu pour effet de rendre les constructions préexistantes non réglementaires en terme de CUS et les travaux de transformation ultérieurs n'ont pas eu pour conséquence de corriger l'atteinte. Il s'ensuit que le CUS de la nouvelle parcelle issue de la division doit être limité dans le but que, pour l'ensemble des parcelles, les possibilités de construire n'excèdent pas les normes de densité prévues. Cette restriction de droit public existe nonobstant l'absence d'une mention au registre foncier. Le projet excédant le solde de CUS disponible, il n'aurait pas dû être autorisé. En conséquence, admission du recours des voisins et réforme de la décision entreprise en ce sens que le permis de construire est refusé.

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile (art. 95 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; LPA-VD; BLV 173.36), par des voisins directs dont il n'est pas contestable qu'ils aient la qualité pour recourir au sens de l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD, le mémoire de recours remplit en outre les conditions formelles posées par la loi (art. 79 al. 1 applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Le premier grief des recourants a trait à la densité excessive du projet. Ils invoquent une violation de l'art. 83 LATC, en relation avec les art. 35 et 217 RPE. La parcelle 6797 étant issue, en juin 2018, du fractionnement d'un bien-fonds construit, il convient d'abord de déterminer si cette opération a eu pour effet de rendre les constructions érigées sur la parcelle 284 non réglementaires puis, dans une telle hypothèse, de déterminer si les récents travaux de transformation auraient eu pour conséquence de corriger l'atteinte. En effet, aux termes de l'art. 83 al. 1 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. Il résulte de la teneur de cette disposition que la modification des limites d'une parcelle occupée par un ou des bâtiments est exclue si elle a pour conséquence de rendre ces constructions non réglementaires, ou d'aggraver une situation déjà non conforme à la réglementation. Une dérogation n'est possible que si l'atteinte engendrée par le déplacement des limites peut être corrigée en grevant d'une restriction de la propriété une parcelle contiguë, cette restriction devant être formellement mentionnée au registre foncier. Ainsi a-t-il été jugé par exemple que, si une surface prise en compte pour calculer la densité

d'occupation d'une parcelle est détachée de cette dernière après construction, pour compléter l'une ou l'autre des parcelles voisines, une surface correspondante de ces dernières doit être ■neutralisée" pour en déterminer la densité d'occupation du sol. Il s'agit en quelque sorte d'une règle de péréquation, le but étant que, pour l'ensemble des parcelles considérées, les possibilités de construire n'excèdent pas les normes de densité prévues (RDAF 2006 I 227 et la réf. citée). Il s'agit d'une restriction de droit public à laquelle l'art. 962 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210) s'applique. Selon l'al. 1 de cette disposition, la collectivité publique ou une autre entité qui accomplit une tâche d'intérêt public est tenue de faire mentionner au registre foncier la restriction, fondée sur le droit public, de la propriété d'un immeuble déterminé qu'elle a décidée et qui a pour effet d'en entraver durablement l'utilisation, de restreindre durablement le pouvoir du propriétaire d'en disposer ou de créer une obligation déterminée durable à sa charge en relation avec l'immeuble. Les restrictions de droit public à la propriété existent sans inscription au registre foncier (cf. art. 680 al. 1 CC). La mention qui s'y rapporte n'a qu'un effet informatif : elle met en évidence un rapport juridique qui pourrait sinon ne pas être connu de la personne qui consulte le registre foncier. En cela, elle contribue à la sécurité du droit. Positivement, cela signifie que, conformément à l'art. 970 al. 4 CC appliqué par analogie, nul ne peut se prévaloir de ce qu'il n'a pas connu une mention portée au registre foncier; la mention tient donc en échec la bonne foi de l'acquéreur. Négativement, il en résulte que la mention n'a pas de conséquence sur le rapport juridique en question; l'existence et le contenu de celui-ci sont indépendants de la mention, qui n'a donc aucun effet constitutif ou effet guérisseur (Commentaire romand CC II, Michel Mooser, art. 962 CC, N. 15).

E. 3

a) L'art. 217 RPE, applicable à toutes les zones, prévoit que l'indice d'utilisation de la parcelle est le rapport entre la surface habitable brute des planchers et la surface de la parcelle (al. 1). La surface habitable brute des planchers d'un bâtiment s'obtient en additionnant la surface des différents étages, calculée sur la base des dimensions extérieures des façades du bâtiment; n'entrent pas en ligne de compte dans le calcul : les surfaces des balcons, garages incorporés aux bâtiments, sous-sols et les parties du rez-de-chaussée qui ne sont destinées ni à l'habitation, ni à des fins commerciales (al. 2). L'art. 217 al. 3 RPE réserve l'art. 225 al. 2. L'art. 225 RPE traite des dépendances en ces termes : ■La Municipalité est compétente pour autoriser, dans les espaces réglementaires entre bâtiments ou entre bâtiments et limites de propriétés voisines, la construction de dépendances peu importantes n'ayant qu'un rez-de-chaussée d'une hauteur maximum de 4.50 m. au faîte. Par dépendances, on entend des buanderies, garages particuliers pour une ou deux voitures, etc. Ces petites constructions ne peuvent en aucun cas servir à l'habitation ou à l'exercice d'une activité professionnelle. Si la surface bâtie de ces dépendances ne dépasse pas le tiers de la surface bâtie au sol des bâtiments principaux, il n'en est pas tenu compte dans le calcul des indices d'occupation et d'utilisation." En zone d'habitat à moyenne densité, l'indice d'utilisation est limité à 0,45 au maximum (cf. art. 35 RPE). b) Comme, en droit cantonal vaudois, les communes jouissent d'une autonomie lorsqu'elles définissent l'affectation de leur territoire et lorsqu'elles appliquent le droit des constructions (art. 139 al. 1 let. d de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 [Cst-VD; BLV 101.01]), les autorités cantonales doivent laisser aux autorités communales la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Il s'ensuit, d'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, que lorsqu'une autorité communale interprète son règlement en matière de police des

constructions et apprécie les circonstances locales, dans le cadre de l'octroi d'une autorisation de construire, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'autorité de recours contrôle avec retenue (cf. art. 3 al. 2 LAT). Dans la mesure où la décision communale repose sur une appréciation soutenable des circonstances pertinentes et que celle-ci est dûment motivée, la juridiction de recours doit la respecter. En dépit de son pouvoir d'examen complet, elle ne peut intervenir et, le cas échéant, substituer sa propre appréciation à celle des autorités communales que si celle-ci n'est objectivement pas soutenable ou contrevient au droit supérieur (ATF 145 I 52 consid. 3.6; arrêt TF 1C_499/2017-1C_500/2017 du 19 avril 2018, consid. 3.1 et les arrêts cités). c) La parcelle 6797, dans son état actuel, est le résultat d'une division parcellaire effectuée en juin 2018. Une surface de 1'936 m² a alors été transférée de la parcelle 284 à la parcelle 6797. Or, la parcelle 284, d'une surface après fractionnement de 295 m², est construite depuis 1911 d'une habitation, dont l'emprise au sol représente 66 m² selon le registre foncier, et d'un garage, d'une surface cadastrée de 61 m². Toutes les parties s'accordent sur le fait qu'en application de l'art. 217 RPE précité, il convient, pour définir la surface habitable brute des planchers (SHBP), d'ajouter la surface des différents étages, laquelle est calculée sur la base des dimensions extérieures des façades du bâtiment. S'ils sont habitables, les combles sont aussi imputables. En l'espèce, l'habitation ECA n° 345 se compose d'un rez-de-chaussée, surmonté de deux étages et d'un galetas. Elle comprend également un sous-sol. Les parties divergent au sujet du calcul de sa surface habitable brute de plancher. Tandis que les recourants plaident que la SHBP est égale à (3 x 66 m² =) 198 m², auxquels il conviendrait d'ajouter le galetas, qu'ils qualifient de combles habitables, l'autorité intimée est d'avis que le bâtiment ECA n° 345, avant transformation, n'était habitable que sur deux étages uniquement, aux motifs que le rez était affecté à l'usage de caves et dépôt et que les combles, d'une hauteur inférieure à 180 cm, ne pouvaient pas être aménagés. Après transformation, ni les combles ni le rez-de-chaussée ne seraient devenus habitables. d) Aux termes de l'art. 27 du règlement d'application du 19 septembre 1986 de la LATC (RLATC; BLV 700.11.1), tout local susceptible de servir à l'habitation ou au travail sédentaire de jour ou de nuit a une hauteur de 2,40 m au moins entre le plancher et le plafond à l'exception des espaces de prolongement telles les mezzanines (al. 1). Dans les combles, la hauteur de 2,40 m doit être respectée au moins sur la moitié de la surface utilisable. Celle-ci n'est comptée qu'à partir d'une hauteur minimale de 1,30 m sous le plafond ou sous les chevrons (al. 2). Par ailleurs, selon l'art. 28 al. 1 RLATC, tout local susceptible de servir à l'habitation ou au travail sédentaire est aéré naturellement et éclairé par une ou plusieurs baies représentant une surface qui n'est pas inférieure au 1/8 e de la superficie du plancher et de 1 m² au minimum. Cette proportion peut être réduite au 1/15 e de la surface du plancher et à 0,80 m² au minimum pour les lucarnes et les tabatières. Si les contraintes de l'état existant l'imposent, des dérogations peuvent être admises pour les fenêtres, les lucarnes et les tabatières. Selon la jurisprudence cantonale rappelée dans l'arrêt AC.2019.0090 consid. 4d précité, pour être considéré comme "habitable", un niveau doit se prêter au séjour durable des personnes, que ce soit pour l'habitation ou le travail (AC.2016.0437 du 7 février 2018 consid. 8a; AC.2017.0090 du 21 décembre 2017 consid. 1b; AC.2015.0296, AC.2015.0297 du 8 février 2017 consid. 7a). Pour décider si un niveau est habitable ou non, la seule intention subjective du constructeur n'est pas décisive, mais il faut examiner si objectivement, l'aménagement du niveau considéré permet de rendre la surface facilement habitable (ATF 108 Ib 130; AC.2016.0437 du 7 février 2018 consid. 8a; AC.2017.0090 du 21 décembre 2017 consid. 1b; AC.2015.0296, AC.2015.0297 du 8 février

2017 consid. 7a). Il convient de vérifier si les locaux prévus répondent aux exigences de salubrité fixées par la réglementation cantonale, notamment en ce qui concerne le volume, l'éclairage et la hauteur des pièces habitables (notamment AC.2016.0437 du 7 février 2018 consid. 8a; AC.2017.0090 du 21 décembre 2017 consid. 1b; AC.2015.0335 du 19 octobre 2016 consid. 7). Mais ce point n'est pas à lui seul décisif, en ce sens qu'il ne suffit pas qu'un local ne soit pas réglementaire sous cet angle pour en conclure qu'il n'est pas habitable, alors qu'objectivement il peut et sera vraisemblablement utilisé pour l'habitation malgré sa non-conformité (cf. AC.2015.0296, AC.2015.0297 du 8 février 2017 consid. 7a; AC.2014.0131 du 17 août 2015 consid. 8a; AC. 2009.0267 du 21 février 2011 consid. 4). e)

En l'espèce, d'après les plans de 1946 relatifs à la transformation du toit et à l'aménagement d'une véranda de la villa sise sur la parcelle 284 dont le tribunal dispose, les premier et deuxième étages sont clairement habitables. On constate en outre l'existence d'une surface sous la toiture, intitulée "galetas". Les combles sont définis par la jurisprudence cantonale comme une construction de bois, de fer ou de maçonnerie placée au-dessus d'un édifice pour en soutenir la couverture, c'est-à-dire, selon le langage courant, dans la charpente. Un étage de combles est un étage aménagé dans les combles. Dans ce sens, sont donc des combles les espaces, habitables ou non, aménagés sous la toiture et entièrement inscrits à l'intérieur de la charpente couronnant l'ouvrage. Un niveau dont la dalle inférieure se trouve à quelques centimètres de la corniche ou du chéneau du toit est un étage de combles. Pour que l'espace sous la toiture soit qualifié de combles, la hauteur du mur d'embouchature, sur lequel la structure de la toiture prend appui, doit en principe être inférieure à un mètre, sous réserve de dispositions contraires du règlement communal. Par définition, un logement réalisé entièrement dans la toiture est de dimensions plus réduites qu'un étage ordinaire délimité par les murs verticaux. La limitation de la hauteur du mur d'embouchature à un mètre tend à éviter que la construction de véritables murs au-dessus du niveau théorique de la sablière ne transforme pratiquement en un niveau ordinaire ce qui doit rester un étage de combles (cf. arrêt AC.2019.0090 du 3 mars 2020 consid. 4d et les réf. citées). En l'occurrence, les plans de 1946 ne contiennent pas de plan du "galetas" mais on déduit du plan du deuxième étage et de la coupe en long A-B des plans de 1946 l'existence d'une surface inscrite dans la charpente couronnant la construction. Cette surface est identique à celle des étages inférieurs et est accessible par une trappe. D'après la mesure qu'on peut relever sur les plans de 2021, la hauteur du mur d'embouchature est inférieure à un mètre. Le règlement communal ne disposant pas autrement au sujet de la hauteur du mur d'embouchature, on se trouve en présence de combles. L'autorité intimée considère qu'avant la transformation de 2021, ces combles n'étaient pas habitables, ce qu'il y a lieu de confirmer puisqu'ils ne remplissent pas les exigences de salubrité posées par la réglementation cantonale. En effet, leur hauteur, de 1.85 m., est inférieure à la hauteur minimale de 2.40 m. prévue pour les combles par l'art. 27 al. 2 RLATC, sur la moitié de la surface utilisable. On déduit par ailleurs des plans des travaux de transformation achevés en 2021 qu'il n'existait auparavant pas d'ouverture en toiture avant la création d'un vélux et d'un puits. Les combles n'étaient en conséquence pas éclairés, en contradiction avec l'art. 28 RLATC. Il faut également confirmer l'appréciation de la municipalité selon laquelle ces combles ne sont pas devenus habitables après la transformation achevée en 2021, nonobstant la création d'ouvertures en toiture et d'une fenêtre arrondie en façade est. D'après le rapport d'inspection de la municipalité du 4 février 2021 et ses annexes, leur surface a été réduite après rénovation et la partie du deuxième étage occupée par la chambre 1, la salle-de-bains et la cage d'escaliers est en double hauteur et éclairée par les nouveaux

vélux et puits de lumière. La hauteur maximale des combles est de 2.35 m., donc inférieure aux 2.40 m. prévus à l'art. 27 al. 2 RLATC. Les combles ne sont pas chauffés et sont accessibles uniquement avec une trappe escamotable. Le rez-de-chaussée n'est pas représenté sur les plans de 1964, il est donc difficile de se faire une idée de son ancien état. On déduit toutefois des plans établis à l'occasion de la rénovation de 2021, qu'il devait s'agir d'une ou de deux pièces communicantes, accessibles par une porte en façade est et munies, en façade est toujours, de deux fenêtres, dont la surface n'était pas inférieure au local "non habitable" créé en 2021 et au sujet duquel l'opinion des parties divergent. En 2021, on a réalisé, au moyen d'une porte créée en façade nord, une entrée, qui donne sur un local technique et un local désigné comme non habitable fermé par une porte intérieure. Un escalier, qui permet de monter au premier étage, a en outre été construit. La pièce intitulée non habitable a son propre accès sur l'extérieur, en façade est. Un WC séparé préexistant, accessible de l'extérieur uniquement, complète le rez-de-chaussée. D'après le rapport d'inspection du 4 février 2021, le local du rez-de-chaussée indiqué comme non habitable, n'est pas équipé de chauffage. Il est en revanche isolé et est muni de trois ouvertures côté est, soit une porte et deux fenêtres. Sa surface intérieure, mesurée sur la copie du plan de situation à disposition, est approximativement 30 m², au minimum. La hauteur de ce local, qui dispose d'un accès indépendant, est de 2.37 m., soit à 3 cm près la mesure minimale figurant à l'art. 27 al. 1 RLATC. L'éclairage provient de deux fenêtres (68 cm x 108 cm) et d'une porte vitrée (64 cm x 68 cm) en façade est. La surface de ces fenêtres est inférieure au 1/8 e de la superficie de plancher. Il n'en demeure pas moins que le local en question présente, de par sa configuration, toutes les caractéristiques d'une surface objectivement habitable. Sa surface est importante. Il dispose de deux fenêtres et d'une porte qui le rend indépendant. On peut facilement y ajouter un chauffage électrique d'appoint. Le matériel qui y est actuellement entreposé pourra facilement être rangé dans la cave située dans le sous-sol accessible directement par l'extérieur. La réduction de la luminosité naturelle de la pièce au moyen de filtres sur les fenêtres existantes évoquée par la municipalité dans son rapport d'inspection du 4 février 2021 ne constitue pas la mise en place d'une mesure qui permettrait de lever le doute au sujet de son utilisation et ne rend de ce fait pas la pièce inhabitable. Il s'ensuit que le local litigieux est une espace disponible utilisable à des fins d'habitation. Il faut en conséquence donner tort à l'autorité intimée lorsqu'elle ne tient pas compte de cette pièce d'une surface d'environ 30 m² dans le calcul de la SHBP, que l'on se place au moment du fractionnement ou au moment de la transformation de 2021. Lors du fractionnement de 2018, l'habitation ECA n° 345 était flanquée d'un garage (ECA n° 244) dont la surface bâtie, de 61 m², excédait le tiers de la surface bâtie au sol du bâtiment principal (de 66 m²). Après la transformation de 2021, la surface du nouveau garage, de (5.90 m. x 4.10 m. =) 24.19 m² excède également le tiers de la surface bâtie au sol de l'habitation principale. Il convient en conséquence d'ajouter sa surface dans le calcul de l'indice d'utilisation, en application de l'art. 225 al. 2 RPE précité. L'interprétation de la municipalité intimée, qui n'entend tenir compte que des locaux dont la surface brute de plancher serait considérée comme utile – ce qui ne serait pas le cas d'un garage, non habitable –, contrevient au texte même de la disposition réglementaire applicable. Le garage particulier pour une ou deux voitures figure en effet à l'art 225 al. 1 RPE à titre d'exemple de la dépendance dont la surface est comptabilisée dans le calcul de l'indice d'utilisation si – comme en l'occurrence – elle dépasse le tiers de la surface bâtie au sol du bâtiment principal. Le texte clair de l'art. 225 RPE n'est pas sujet à interprétation et il n'y a pas lieu de s'écarter de sa lettre. Il résulte de ce qui précède qu'au moment du fractionnement de

2018, le CUS de la parcelle 284, limité à 0,45 était dépassé, puisqu'il atteignait $[(66 + 66 + \sim 30 + 61) : 295 =] 0.76$. Ceci dit, il était dépassé même si la surface du garage n'était pas comptabilisée $[(66 + 66 + \sim 30) : 295 =] 0.55$. Il s'ensuit que la démolition du garage n'était pas de nature à rétablir la situation, contrairement à ce que prétend la municipalité intimée, qui dit qu'elle n'aurait pas fait inscrire de mention sur la parcelle 6797 pour cette raison. Cela étant, en 2021, le dépassement du CUS a été diminué, puisque le garage a été démoli puis reconstruit plus petit. Désormais, le CUS de la parcelle 284 s'élève à $[(66 + 66 + \sim 30 + 24.19) : 295 =] 0.63$. Mais il est toujours excédentaire. En conclusion, le fractionnement de 2018 a eu pour effet de rendre les constructions sises sur la parcelle 284 non réglementaires. Ce fractionnement aurait dû être exclu, même dans l'hypothèse, comme on l'a vu ci-dessus, où la démolition du garage initial était prévue. Il s'ensuit que le CUS de la parcelle 6797 issue du fractionnement doit être limité dans la mesure où le CUS de la parcelle 284 est dépassé, dans le but que, pour l'ensemble de ces deux parcelles, les possibilités de construire n'excèdent pas les normes de densité prévues (cf. RDAF 2006 I 227 précité). Cette restriction de droit public existe nonobstant l'absence de l'inscription d'une mention au registre foncier (cf. art. 680 al. 1 CC). Dans l'hypothèse la plus favorable à la constructrice, la SBPH de son projet représente 856.72 m² selon son propre calcul, ce qui excède le solde dont elle dispose une fois que l'on a tenu compte de la SBPH des constructions sises sur la parcelle 284. Il s'ensuit que le projet est condamné du seul fait qu'il ne respecte pas les règles sur le CUS, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs formés par les recourants. Dans l'hypothèse où la constructrice présenterait un nouveau projet, il reviendra à l'autorité intimée de calculer avec précision la surface habitable du local du rez-de-chaussée afin de déterminer le solde de la SBPH à disposition sur la parcelle 6797, les copies des plans remises au tribunal ne permettant pas de faire un calcul précis à cet égard. Enfin, il y aura lieu de tenir compte du fait que le garage initial a été démoli puis reconstruit plus petit, puisque cela a permis de réduire l'atteinte à la réglementation.

E. 4

Vu l'admission du recours, il n'y a pas lieu de donner suite aux réquisitions de production de pièces des recourants. Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à la réforme de la décision entreprise en ce sens que le permis de construire est refusé. 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 (arrêt AC.2019.0307 du 14 février 2020 consid. 3 et les réf. citées). Il appartient en conséquence à la constructrice, qui succombe, de supporter les frais de justice. Les recourants, qui ont procédé avec l'assistance d'un avocat, ont droit à des dépens (cf. art. 49 al. 2 et 56 LPA-VD). L'autorité intimée, dont la décision est réformée, n'a pas droit à des dépens pour l'intervention de son conseil.