

VD_OMNI AC.2020.0309 vom 7. Mai 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-05-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0309

FR: VD_OMNI AC.2020.0309 du 7 mai 2021

IT: VD_OMNI AC.2020.0309 del 7 maggio 2021

Regeste

A. _____ /Municipalité de ***** | Recours contre une décision de la municipalité exigeant de la recourante la mise en conformité d'un bâtiment et lui fixant un délai pour reconstituer quatre appartements, au lieu des neuf construits, conformément aux plans d'exécution faisant partie intégrante du permis de construire et du permis d'habiter. - Dès lors que le nouveau plan d'affectation communal vient d'être refusé par le conseil général, la suspension de la procédure requise par la recourante jusqu'à l'adoption du plan d'affectation en cours d'élaboration doit être rejetée (consid. 2). - La disposition du PPA applicable est parfaitement claire lorsqu'elle prévoit que le nombre de logements admissibles dans le bâtiment en cause est limité à quatre. Il n'existe aucune autre interprétation possible. La décision querellée, qui ne fait en réalité qu'imposer le respect des règles du permis de construire entré en force et qui repose sur une base légale claire, n'est pas arbitraire (consid. 4a et b). - Est mal fondé le grief de la recourante selon lequel il serait arbitraire d'imposer une solution qui ne se justifierait plus dans quelques mois au vu de la future réglementation qui va prochainement entrer en vigueur, sachant que le nouveau plan d'affectation en question n'a pas été adopté. Il n'est par ailleurs pas impossible que la commune, qui est surdimensionnée au sens de l'art. 15 al. 2 LAT, puisse augmenter le potentiel constructible de certains secteurs. On ne saurait toutefois déduire de la LAT que cette augmentation devrait nécessairement concerner la parcelle litigieuse (consid. 4c). - Le droit vaudois de la construction ne prévoit pas d'effet anticipé positif pour la période qui précède l'entrée en vigueur des plans et règlements. La recourante ne saurait ainsi rien déduire en sa faveur de la modification législative envisagée (consid. 5). - La décision de mise en conformité apparaît enfin parfaitement justifiée et proportionnée (consid. 6). Recours rejeté et décision attaquée confirmée. Recours

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée, qui ordonne la mise en conformité du bâtiment E, peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss LPA-VD. Interjeté en temps utile (art. 95 LPA-VD), le recours satisfait par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 al. 1 LPA-VD, applicable par analogie par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Dans sa réplique du 1^{er} février 2021, la recourante a requis la suspension de la présente procédure jusqu'à l'adoption du plan d'affectation en cours d'élaboration. a) Aux termes de l'art. 25 LPA-VD, l'autorité peut, d'office ou sur requête, suspendre la procédure pour de justes motifs, notamment lorsque la décision à prendre dépend de l'issue d'une autre procédure ou pourrait s'en trouver influencée d'une manière déterminante. La suspension de

la procédure comporte toutefois le risque de retarder inutilement la procédure, de sorte qu'elle ne doit intervenir qu'à titre exceptionnel, eu égard à l'exigence de célérité posée par l'art 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). L'autorité saisie dispose d'une certaine marge d'appréciation dont elle doit faire usage en procédant à une pesée des intérêts des parties (arrêts AC.2019.0017 du 26 juillet 2019 consid. 1a et la réf. cit.; AC.2018.0414 du 16 juillet 2019 consid. 2a). b) En l'espèce, on l'a vu, l'adoption d'un nouveau plan d'affectation communal a été refusée par le Conseil général de la commune de ***** dans sa séance du 4 mars 2021. Il s'ensuit que la procédure de planification est interrompue et que la municipalité doit réexaminer son projet de plan d'affectation en vue de faire de nouvelles propositions au conseil général. Il est ainsi patent que la procédure sera encore longue, sans compter qu'une fois éventuellement adopté par le conseil général, et approuvé par le département cantonal compétent, le futur plan d'affectation devra encore cas échéant faire face à d'éventuels recours. Dans ces circonstances, une suspension de la procédure ne se justifie pas et la requête de la recourante en ce sens doit dès lors être rejetée.

E. 3

La recourante a sollicité la tenue d'une audience et l'audition de deux témoins afin de recueillir la position de la nouvelle municipalité par rapport à la cause, de vérifier que la construction actuelle sera " certainement conforme au plan d'affectation qui doit inéluctablement être adopté " et de démontrer que la taille des appartements construits correspond au besoin du marché et de la population de *****. Sans qu'elle n'ait réitéré cette réquisition après qu'elle avait été rejetée par la juge instructrice, elle avait en outre requis production d'une pièce 51, soit les oppositions " lors de la mise à l'enquête du projet de construction querellé ". a) Le droit d'être entendu tel que garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. 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 références citées). 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'article 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 p. 429). 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 140 I 285 consid. 6.3.1; arrêt TF 1C_96/2019 du 27 mai 2020 consid. 2.1 et les références citées). b) En l'espèce, les pièces au dossier, qui comprennent notamment la planification communale déterminante actuellement en vigueur, le projet de nouveau plan d'affectation communal et celui de règlement sur le plan d'affectation communal et la police des constructions, les permis de construire et d'habiter délivrés ainsi que les plans de mise à l'enquête du bâtiment E, apparaissent suffisantes pour établir les faits pertinents et traiter en toute connaissance de cause les moyens soulevés, conformément aux considérants ci-après. Pour le reste, il n'est pas contesté que la révision du plan d'affectation communal a été refusée par le Conseil général de la commune de ***** dans sa séance du 4 mars dernier. Certes, une nouvelle municipalité a depuis été élue mais cet élément ne permet pas à lui seul de présumer de

l'adoption d'un nouveau plan d'affectation et d'un nouveau règlement conformes aux vœux de la recourante, étant d'ailleurs rappelé que la précédente municipalité était favorable au projet refusé par le conseil général. Pour le surplus, la pièce requise n'est pas susceptible d'influencer le sort de la cause. Enfin, la recourante et l'autorité intimée ont pu faire valoir leurs arguments lors de l'échange d'écritures intervenu dans la présente procédure, la recourante ayant même déposé des déterminations motivées complémentaires. L'ensemble de ces éléments rend superflues la tenue d'une audience, l'audition de témoins ainsi que la production de la pièce 51 et il y a dès lors lieu de rejeter les requêtes en ce sens. 4.

La recourante soutient en premier lieu que la décision de mise en conformité querellée serait arbitraire au motif que l'art. 4 PEP ***** ne préciserait pas si le chiffre de quatre logements est un maximum ou un minimum et si des logements supplémentaires sont ou non envisageables. Elle fait encore valoir que le PEP *****, sur lequel se fonde l'autorité intimée pour exiger la mise en conformité du bâtiment E, n'est pas conforme à la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) dans sa version actuelle et va certainement être abrogé par un règlement sur le plan d'affectation qui ne prévoira plus cette limite. Dans ces conditions, il serait, selon elle, arbitraire et contradictoire de la part de l'autorité intimée d'imposer une solution qui ne se justifierait plus dans quelques mois. La recourante soutient encore que la modification du plan d'affectation communal est certaine et inéluctable, l'autorité intimée étant obligée de le modifier " en vertu de la LAT et de l'art. 47 OAT ". a) Une décision est arbitraire, lorsqu'elle viole gravement une règle ou un principe juridique clair et indiscuté ou lorsqu'elle contredit de manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité (cf. ATF 134 I 263; 132 I 13). Elle est également arbitraire lorsqu'elle est manifestement insoutenable et qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait (ATF 132 I 13; 129 I 8). La première des exigences posées par la prohibition de l'arbitraire est celle de la cohérence interne : l'ordre juridique ne peut tolérer des actes qui sont contradictoires. L'autorité doit en outre fonder sa décision sur des faits suffisamment établis au regard des dispositions applicables. Les mesures de puissance publique ne doivent pas apparaître dépourvues de but ou de sens. En matière de décisions, elle sanctionne l'abus du pouvoir d'appréciation, la liberté d'appréciation ne pouvant être utilisée à des motifs étrangers aux buts posés par la norme qui l'institue. Enfin, sera arbitraire une décision littérale qui mène à un résultat que le législateur ne peut avoir voulu ou qui dénature le but et la portée de la norme (Moor, Flückiger, Martenet, Droit administratif, Volume I, 3^{ème} éd., Berne 2012, n. 6.3.2.4). b) La Cour de céans relève en premier lieu que l'art. 4 PEP ***** est parfaitement clair lorsqu'il prévoit que le nombre de logements admissibles dans le bâtiment E est limité à quatre. Il n'existe aucune autre interprétation possible, contrairement à ce que soutient la recourante. Au reste, celle-ci ne s'y est pas trompée puisque, dans sa demande de mise à l'enquête complémentaire du 25 février 2016, elle a requis une dérogation à cette disposition afin d'augmenter le nombre d'appartements prévus dans le bâtiment E. Pour le surplus, la Cour de céans a eu l'occasion de se pencher sur le PEP ***** dans l'arrêt AC.2008.***** du ***** 2009, qui traite d'une affaire dans laquelle un voisin se plaignait du fait que la municipalité avait accordé, dans le cadre de la délivrance d'un permis de construire, une dérogation au nombre d'appartements autorisés dans le bâtiment F qui, selon le PEP *****, ne peut en accueillir plus de deux. La Cour de céans avait alors retenu ce qui suit : "En l'espèce, l'art. 27 du règlement du PEP ***** prévoit que "la municipalité peut autoriser des dérogations de minime importance aux dispositions du présent plan à condition qu'il n'en résulte aucune atteinte d'ordre esthétique ou pour les

tiers". Ainsi, la règle communale limite la possibilité d'accorder des dérogations aux seuls cas de minime importance. Or, l'augmentation du nombre de logements de deux à cinq représente tout de même une augmentation de 150 % du nombre de logements autorisés, c'est-à-dire plus du double de ce que prévoit la réglementation communale. L'octroi d'une dérogation excède ainsi la notion de minime importance et n'est pas conforme à l'art. 27 du règlement du PEP *****. Aussi, l'octroi de la dérogation ne s'inscrit pas dans le but visé par l'addenda de 1992 qui consistait précisément à limiter le nombre de logements admissibles. La dérogation, par son importance, entraîne une modification sensible de la capacité du plan, qui était déterminante pour le Service de l'aménagement du territoire à l'époque de l'adoption de l'addenda. Seule une procédure de révision du plan d'extension partiel ***** permettrait de modifier de manière aussi importante le nombre de logements admissibles dans le périmètre d'implantation « F »." En l'espèce, il ressort clairement du permis de construire délivré à la recourante le 30 juin 2016 que l'autorité intimée a interdit une augmentation de cinq appartements et que le bâtiment E ne pouvait ainsi comporter que quatre logements. Il était ainsi parfaitement évident que la recourante ne pouvait pas créer neuf appartements. Or, cette dernière n'a pas recouru contre cette décision, laquelle est ainsi définitive et exécutoire. Cette condition est au reste rappelée dans le permis d'habiter du 31 juillet 2018. Il ressort de ce qui précède que la décision querellée, qui ne fait en réalité que d'imposer le respect des règles du permis de construire entré en force et qui repose sur une base légale claire, n'est pas arbitraire. La décision de mise en conformité est d'ailleurs conforme à la décision précitée de la Cour de céans aux termes de laquelle le nombre de logements fixé par le PEP ***** ne peut pas être dépassé sans procéder à la révision de ce dernier. c) La recourante fait pour le surplus valoir que le PEP ***** ne serait pas conforme à la LAT dans sa version actuellement en vigueur et qu'il va certainement être abrogé par un règlement sur le plan d'affectation qui ne contiendra plus de limite du nombre d'appartements admissibles, de sorte qu'il serait arbitraire d'imposer une solution qui ne se justifierait plus dans quelques mois. aa) S'agissant de ce dernier argument, force est de répéter que le nouveau plan d'affectation communal et le nouveau règlement sur le plan d'affectation communal et la police des constructions n'ont pas été adoptés et que des nouveaux projets devront dès lors être mis à l'enquête publique. Dans ces conditions, on ignore tout de ce qui sera prévu dans le futur règlement sur le plan d'affectation s'agissant du bâtiment E litigieux et du nombre d'appartements admissibles, de sorte que le grief de la recourante à cet égard est mal fondé. bb) Il reste à déterminer si les nouvelles dispositions de la LAT imposent que les droits à bâtir de la parcelle n° ***** soient augmentés par rapport à ceux prévus par le PEP ***** actuellement en vigueur. Aux termes de l'art. 15 al. 2 LAT, les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. En l'espèce, il ressort du préavis municipal no ***** relatif au plan d'affectation communal et au règlement sur celui-ci du 14 décembre 2020, lequel cite un extrait du rapport explicatif selon l'article 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), que " lors des premiers travaux de la révision du Plan d'affectation communal, le surdimensionnement de la zone à bâtir s'est rapidement imposé comme la problématique majeure à traiter ". Il s'ensuit que la Commune de ***** est manifestement surdimensionnée. Afin de rendre sa planification conforme à la LAT, elle devra par conséquent principalement réduire ses zones à bâtir en application de l'art. 15 al. 2 LAT. Pour répondre aux exigences du plan directeur cantonal, elle devra également, de manière générale, réduire le potentiel constructible de ses zones à bâtir. Certes, il n'est pas impossible que la Commune de ***** puisse augmenter le potentiel

constructible de certains secteurs. On ne saurait toutefois déduire de la LAT que cette augmentation devrait nécessairement concerner la parcelle n° *****. En tous les cas, la recourante ne le démontre pas. Une telle conclusion ne saurait au surplus être déduite du seul fait que la municipalité a proposé au conseil général une augmentation des droits à bâtir de cette parcelle dans le cadre du nouveau règlement sur le plan d'affectation communal, ce d'autant que l'adoption de ce dernier a récemment été refusée par le conseil général. Partant, mal fondé, ce grief doit être écarté. 5.

La recourante soutient encore que le droit administratif connaît l'effet anticipé de la loi nouvelle et qu'il se justifie ainsi de tenir compte de l'évolution du droit. Selon elle, le PEP ***** n'est pas conforme à la LAT et à sa tendance générale visant la densification et il sera abrogé " dans quelques mois, mais au plus tard en 2023 ", se référant en cela à l'art. 42 du projet de révision du plan d'affectation communal et de son règlement. Le nouveau règlement sur le plan d'affectation ne prévoyant pas de limite au nombre de logements admissibles, il serait, d'après elle, " aberrant " d'imposer une modification qui ne se justifierait plus dans quelques mois. a) Les mesures dites d'effet anticipé positif permettent d'appliquer des règles de droit qui ne sont pas encore adoptées, en lieu et place du droit en vigueur. Par effet anticipé positif, on entend l'application du droit futur, qui n'est pas encore entré en vigueur, en lieu et place du droit actuel. Cet effet se distingue de l'effet anticipé négatif par le fait que, lors d'une décision en cas de litige, on tient uniquement compte du droit à venir en occultant le droit existant. L'effet anticipé positif se heurte à l'impératif de la sécurité du droit et au principe de la légalité. Il n'est par conséquent pas admissible même s'il est prévu par une loi (Alexander Ruch in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 55 ad art. 27 LAT; voir aussi ATF 136 I 142 consid. 3.2; 125 II 278 consid. 3c; 100 Ia 157 consid. 5d; TF 1C_531/2018, 1C_541/2018 du 29 juillet 2019 consid. 5.4; arrêts AC.2019.0032 du 29 novembre 2019 consid. 3c; AC.2018.0185 du 5 août 2019 consid. 4). S'il connaît un effet anticipé négatif des plans d'affectation, le droit vaudois de la construction ne prévoit en revanche pas d'effet anticipé positif pour la période qui précède l'entrée en vigueur des plans et règlements (cf. arrêts AC.2019.0401 du 6 juillet 2020 consid. 12b; AC.2019.0032 précité consid. 3c; AC.2017.0108 du 13 novembre 2017 consid. 5c/aa). b) Il résulte de ce qui précède que la recourante ne saurait rien déduire en sa faveur de la modification législative envisagée, procédure dont l'issue est par ailleurs incertaine, ce d'autant que la modification du plan d'affectation communal et de son règlement a récemment été refusée par le Conseil général de la commune de *****.

6. Dans sa réplique, la recourante estime encore que la décision attaquée serait disproportionnée. Elle relève à cet égard que la mise en conformité demandée n'est nécessaire que pour quelques mois, puisque la modification du plan d'affectation communal et de son règlement est certaine, obligatoire et inéluctable. a) L'art. 105 al. 1 LATC dispose que la municipalité, et à son défaut le département, est en droit de faire suspendre et, le cas échéant, supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires (cf. aussi art. 130 al. 2 LATC). D'après la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (cf. ATF 123 II 248 consid. 4a; 111 Ib 213 consid. 6). Les mesures de remise en état doivent toutefois être strictement limitées à ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché. L'autorité doit en

effet renoncer à de telles mesures si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (cf. ATF 136 II 359 consid. 7.1; 123 II 248 consid. 4b). Le prononcé d'un ordre de démolition ou de remise en état présuppose donc une analyse de la légalité des ouvrages concernés, même s'ils ont été réalisés sans autorisation (cf. arrêts AC.2020.0189 du 1^{er} février 2021 consid. 2a; AC.2020.0016 du 28 octobre 2020 consid. 2a; AC.2019.0336 du 19 octobre 2020 consid. 4). Ensuite, la proportionnalité des mesures imposées doit être vérifiée. b) En l'espèce, force est de retenir en premier lieu que la recourante a fait preuve d'une mauvaise foi crasse puisqu'elle a construit neuf appartements alors même qu'une décision formelle lui refusant cette possibilité avait été rendue à son encontre et que le permis d'habiter prévoyait également que le bâtiment ne devait comprendre que quatre appartements seulement. Elle était ainsi parfaitement consciente de la situation et s'en est accommodée puisqu'elle n'a pas contesté le permis de construire du 30 juin 2016, lequel est dès lors entré en force. La recourante a ainsi mis l'autorité intimée devant le fait accompli en réalisant sans droit un nombre surnuméraire d'appartements au mépris des exigences communales qui lui étaient parfaitement connues. Il ne s'agit au reste pas de dérogations mineures puisqu'elle a construit plus du double d'appartements que le nombre autorisé. Pour le surplus, la législation actuellement en vigueur empêche le maintien de ces neuf appartements. On ignore en outre quand un nouveau plan d'affectation sera approuvé, de sorte qu'il n'est pas question de n'attendre que quelques mois, contrairement à ce que soutient la recourante. De même, on ignore si le nouveau règlement sur le plan d'affectation ne prévoira bel et bien plus aucune limite au nombre d'appartements autorisés. La décision de mise en conformité apparaît ainsi parfaitement justifiée et proportionnée. 7. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision litigieuse confirmée. Succombant, la recourante supportera les frais de la cause et n'a pas droit à des dépens. Elle versera en outre des dépens à l'autorité intimée qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (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.