

VD_OMNI AC.2022.0032 vom 20. Juni 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-06-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0032

FR: VD_OMNI AC.2022.0032 du 20 juin 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0032 del 20 giugno 2023

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____, D. _____, E. _____, Association pour la Sauvegarde d'Echallens, Patrimoine Suisse, section vaudoise/Municipalité d'Echallens, Direction générale de l'environnement DGE-DIRNA, Direction générale des immeubles et du patrimoine, F. _____ | Admission du recours dirigé contre un projet de transformation d'un bâtiment en note 3 et de construction de deux nouveaux bâtiments de chaque côté de celui-ci. Pas de nécessité d'un contrôle préjudiciel du plan de quartier, la commune n'étant pas surdimensionnée et les normes de protection adoptées depuis l'entrée en vigueur du plan étant de toute façon applicables (c. 2). En l'occurrence, la surface de "l'aire de protection" doit être prise en compte pour apprécier le respect du CUS (c. 3). La municipalité n'a pas abusé de sa marge d'appréciation en calculant les distances entre façades selon leurs ouvertures; portée des loggias et balcons laissée indécise (c. 4). Diverses questions liées à la protection de l'espace réservé aux eaux (ERE) laissées indécises, telles que les modalités admissibles de détermination de l'ERE (en l'occurrence par une décision dans la synthèse CAMAC) et le type de constructions pouvant être exécutés dans l'ERE (canalisations notamment) (c. 5 et 6). Sous l'angle de la protection du patrimoine, compte tenu de sa réglementation communale obligeant à conserver les bâtiments en note 3, respectivement n'autorisant que des transformations compatibles avec la conservation et la mise en valeur de l'ouvrage, la municipalité a abusé de sa marge d'appréciation en autorisant le projet litigieux (c. 7).

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées notamment à l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La recourante A. _____ (parcelles 337 et 336) est propriétaire d'immeubles voisins de la parcelle destinée au projet et dispose sous cet angle de la qualité pour agir. Patrimoine suisse, section vaudoise, bénéficiait également de la qualité pour recourir, sous réserve des griefs sans lien avec la protection du patrimoine, au moment du dépôt de son mémoire, sur la base de l'art. 90 de l'ancienne loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (aLPNMS), dans le cadre de travaux sur un bâtiment en note 3 (arrêt du TF 1C_475/2020 du 22 mars 2022). La LPNMS a été remplacée, en ce qui concerne la protection du patrimoine bâti, par la loi du 30 novembre 2021 sur la protection du patrimoine culturel immobilier (LPrPCI; BLV 451.16), entrée en vigueur le 1^{er} juin 2022. L'art. 63 al. 1 LPrPCI prévoit notamment que les associations d'importance cantonale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection du patrimoine culturel immobilier, ont qualité pour recourir contre les décisions

prises en application de la loi ou qui sont susceptibles de porter atteinte au patrimoine culturel immobilier. Cette disposition n'est en tous les cas pas plus restrictive que l'art. 90 aLPNMS, au vu de l'arrêt précité du Tribunal fédéral, de sorte que la position de Patrimoine suisse demeure inchangée (cf. AC.2022.0062 du 19 avril 2023 consid. 1). En revanche, il est fort douteux que l'Association pour la sauvegarde d'Echallens, qui n'est pas d'importance cantonale (cf. art. 90 aLPNMS et 63 LPrPCI), dispose de la qualité pour recourir. Enfin, il n'est pas d'emblée certain que B._____, C._____, D._____ et E._____, qui ne sont pas propriétaires d'immeubles voisins, mais habitants, bénéficient de cette qualité. La question souffre néanmoins de rester indécise, dès lors qu'il convient de toute façon d'entrer en matière.

E. 1.3

RPQ renvoie à titre supplétif, le calcul de la SBPU s'effectue conformément à la norme ORL 514 420 de l'Institut fédéral pour l'aménagement du territoire. Aux termes de ladite norme, n'entrent pas en considération dans la SBPU les balcons et les loggias ouverts pour autant qu'ils ne servent pas de coursive. En l'occurrence, les balcons et loggias prévus ne peuvent manifestement pas être qualifiés de coursive. Il n'y a donc pas lieu de les intégrer dans le calcul de la SBPU. Le seul fait, comme le soutiennent les recourants, que ces ouvertures pourraient aisément être fermées n'y change rien. Aucun élément ne permet de prêter de telles intentions à la constructrice ou aux futurs habitants, d'autant moins qu'une opération de clôture serait, et pour cause, aisément décelable de l'extérieur. d) Le grief des recourants relatif au CUS s'avère par conséquent mal fondé.

E. 2

Les recourants considèrent que l'affectation de la parcelle 335 devrait être revue dans le cadre de la révision du plan d'affectation communal en cours. a) Selon la jurisprudence, le contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure relative à un acte d'application est en principe exclu. Un tel contrôle est néanmoins admis, à titre exceptionnel, lorsque les conditions d'un réexamen des plans au sens notamment de l'art. 21 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) sont réunies (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1). Aux termes de l'art. 21 al. 2 LAT, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires; une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique, comme une modification législative (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1 et les références citées; 127 I 103 consid. 6b). L'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes: la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (cf. ATF 148 II 417 consid. 3.2; 144 II 41 consid. 5.1). Sont en particulier à prendre en considération, dans la perspective d'un contrôle incident du plan, le temps écoulé depuis son entrée en vigueur, la mesure dans laquelle celui-ci a été concrétisé, l'importance des motifs de révision, l'étendue de la modification envisagée et l'intérêt public qu'elle poursuit (ATF 148 II 417 consid. 3.2; 140 II 25 consid. 3.1; 132 II 408 consid. 4.2). b) Les recourants relèvent que le PQ "En Couyon" est entré en vigueur en décembre 1985 (recte: 1995), à savoir il y a 28 ans à ce jour. Ce plan serait extrêmement sommaire s'agissant des prétendues possibilités de bâtir sur la parcelle et se bornerait à renvoyer à la zone du Bourg, entrée en vigueur en 1977, soit il y a 46 ans. La planification et la réglementation communales, très anciennes, devraient ainsi être révisées pour inclure les mesures de

protection mises en place depuis lors. Sur ce dernier point, les recourants font valoir les contraintes naturelles liées au territoire d'intérêt biologique supérieur, aux rives du Talent et à l'espace réservé aux eaux. Ils relèvent également la teneur des travaux préparatoires à une inscription à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale (ISOS) pour la commune d'Echallens, ainsi que la note 3 attribuée tant au bâtiment ECA 11 qu'à la parcelle 335. c) Certes, le PQ "En Couyon" est entré en vigueur en 1995, soit depuis bien plus longtemps que la période retenue par l'art. 15 LAT, selon lequel les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. Cela étant, les recourants ne prétendent pas, à juste titre, que la commune d'Echallens serait surdimensionnée. Pour le surplus, aucun des arguments des recourants n'est propre à contraindre la commune d'Echallens à revoir le PQ "En Couyon". L'ensemble des mesures de protection évoquées par les recourants sont de toute façon en vigueur et applicables au projet litigieux. Quant aux travaux préparatoires concernant l'inscription d'Echallens à l'ISOS, ils ne sont pas décisifs, dès lors que cette inscription n'a finalement pas été admise.

E. 3

Les recourants soutiennent que le projet ne respecterait pas le coefficient d'utilisation du sol (CUS). a) Le projet est prévu dans la zone du Bourg, dont le CUS est déterminé par l'art. 2.1 RPQ, ainsi libellé: Art. 2.1 La zone du Bourg est régie par les dispositions du règlement spécial attaché au plan d'extension du Bourg, secteur d'ordre non contigu B. Toutefois, la capacité constructive des biens-fonds est limitée par un coefficient d'utilisation du sol (CUS) fixé à 0,7. Les terrains classés en zone du Bourg et en aire de protection servent de base au calcul. aa) Selon l'ancienne mensuration, antérieure au 13 avril 2021, la surface totale de la parcelle était de 3'084 m², dont à déduire, ce qui n'est pas contesté, l'aire forestière, par 461 m². En ce sens, la surface nette servant de base au calcul du CUS était de 2'623 m². Le CUS de 0,7 prévu par l'art. 2.1 RPQ autorisait par conséquent une surface brute de plancher utile (SBPU) de 1'836,10 m² (2'623 x 0,7). Par ailleurs, selon l'art. 97 al. 4 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) et l'art. 40d du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la LATC (RLATC; BLV 700.11.1), un bâtiment certifié selon le standard Minergie® bénéficie d'un bonus supplémentaire de 5% dans le calcul du CUS. Le projet respectant un tel standard, la SBPU maximale s'élevait ainsi à 1'927,90 m² (1'836,10 x 1,05). Le projet prévoyant une SBPU de 1'925,65 m², le CUS apparaissait ainsi respecté, avec une marge de 2,25 m². bb) Selon la nouvelle mensuration, la surface totale de la parcelle est de 2'961 m², dont à déduire 337 m² d'aire forestière, soit une surface nette de 2'624 m², supérieure à l'ancienne mensuration, de sorte que le CUS apparaît également respecté à ce stade du raisonnement. b) Les recourants affirment toutefois, d'une part, que l'aire de protection devrait être soustraite de la surface déterminant le calcul du CUS. De leur avis, cette aire de protection ne serait pas en zone à bâtir, s'agissant d'une zone protégée, de sorte qu'elle ne pourrait entrer dans le calcul. aa) De manière générale, la jurisprudence considère que la surface d'une parcelle qui ne peut pas être utilisée à des fins de construction ne peut en principe pas être incluse dans le calcul du CUS. Ainsi, outre les voies de circulation et les installations d'équipement au sens large, ne peuvent être comptabilisés les forêts, les eaux publiques, les zones à laisser libres de construction et les surfaces frappées d'une interdiction de construire en vertu de la planification. Une exception ne serait admissible que sur la base d'une disposition légale expresse (ATF 109 Ia 30 consid. 6a; TF 1C_614/2020 du 19 octobre 2021 consid. 3.1.2; 1C_82/2020 du 21 octobre 2020 consid. 3.5; 1P.256/2006 du 18

juillet 2006 consid. 2.5, in ZBI 2007 p. 446). Il y a en outre lieu de faire preuve de retenue s'agissant de la délivrance d'autorisations exceptionnelles à cet égard, ce d'autant lorsque des possibilités de construire raisonnables existent en conformité avec la règle générale (ATF 92 I 104 consid. 3b; 1C_614/2020 du 19 octobre 2021 consid. 3.1.2). bb) L'aire de protection est régie par l'art. 3.5 RPQ, ainsi libellé: Art. 3.5 Aire de protection Cette surface assure la protection du Talent qui, sur la plus grande partie de son cours, est un site classé porté à l'inventaire cantonal. Cette surface en nature de prés ou affectée à l'exploitation agricole ou para-agricole doit rester libre de tous aménagements, constructions ou installations, sous réserve des voies d'accès et cheminements piétonniers mentionnés sur le plan et des autres réalisations entreprises par les pouvoirs publics. Les dispositions de la loi fédérale sur la protection de la nature (LPN), de la loi vaudoise sur la faune, de la loi forestière vaudoise, de la loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites ainsi que leurs dispositions d'application sont réservées. En l'espèce, l'aire de protection est calquée sur la bande des 10 m à la lisière de la forêt longeant le Talent. L'art. 2.1 RPQ prévoit expressément que les terrains classés en aire de protection entrent en considération dans le calcul du CUS. Or, on ne discerne pas quels motifs justifieraient de s'écarter de cette réglementation. En particulier, il peut être admis que, compte tenu, de sa proximité directe avec la zone à bâtir (i.e. la zone du Bourg), l'aire de protection se limite à constituer une mesure d'aménagement destinée à préserver les rives du Talent, respectivement l'aire forestière le longeant, d'un tissu bâti excessif. Cette zone de " non bâtir " ne se situe pas " hors zone à bâtir " au sens de l'art. 24 LAT (cf. AC.2018.0375 du 10 septembre 2019 consid. 4b; voir aussi AC.2010.0106 du 30 août 2011 consid. 3). Enfin, l'art. 2.1 RPQ était conforme à la LATC au moment de son adoption, en 1995 (cf. art. 48 al. 3, 2 e phrase, aLATC et, a contrario, art. 136 aLATC); il le demeure aujourd'hui, aucune disposition cantonale ne prévoyant quelles surfaces doivent entrer dans le calcul du CUS. c) D'autre part, les recourants reprochent à la municipalité de ne pas avoir comptabilisé les balcons et loggias dans la SBPU. Selon l'art. 4.2 RCATC, auquel l'art.

E. 4

Les recourants soutiennent que les distances minimales entre les bâtiments B et A d'une part, B et C d'autre part, ne seraient pas respectées. De leur avis, la municipalité se serait limitée à tort à exiger une distance minimale de

E. 5

Les recourants considèrent que le projet ne respecte pas l'espace réservé aux eaux, en l'occurrence celles du Talent. a) Depuis le 1^{er} janvier 2011, la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) contient des dispositions sur l' " espace réservé aux eaux " (ci-après ERE). Les cantons doivent " déterminer " un tel espace, le long des cours d'eaux et des lacs, pour garantir leurs fonctions naturelles, la protection contre les crues et leur utilisation (art. 36a al. 1 LEaux). La réglementation des modalités est déléguée au Conseil fédéral (art. 36a al. 2 LEaux). A son art. 41a al. 2, l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux; RS 814.201) fixe la règle selon laquelle, dans les régions qui ne sont pas soumises à des mesures de protection spéciales au sens de l'al. 1 (biotopes d'importance nationale, sites ou réserves naturelles, etc.), " la largeur de l'espace réservé aux cours d'eau mesure au moins deux fois et demie la largeur du fond du lit +7 m pour les cours d'eau dont la largeur naturelle du fond du lit mesure entre 2 et 15 m (let. b). Selon l'art. 41a al. 3 OEaux, cette largeur doit être augmentée, si nécessaire, afin d'assurer: la protection contre les crues (let. a); l'espace requis pour une revitalisation (let. b); la

protection visée dans les objets énumérés à l'al. 1, de même que la préservation d'autres intérêts prépondérants de la protection de la nature et du paysage (let. c); l'utilisation des eaux (let. d). Enfin, selon l'art. 41a al. 4 OEaux, pour autant que la protection contre les crues soit garantie, la largeur de l'espace réservé aux cours d'eau peut être adaptée, en particulier à la configuration des constructions dans les zones densément bâties (let. a). b) D'autres modalités d'application concernent le délai pour la mise en œuvre de cette mesure et le régime applicable dans l'intervalle. Il a ainsi été prévu ce qui suit aux al. 1 et 2 des dispositions transitoires de la modification du 4 mai 2011 de l'OEaux: 1 Les cantons déterminent l'espace réservé aux eaux visé aux art. 41a et 41b d'ici au 31 décembre 2018. 2 Aussi longtemps qu'ils n'ont pas déterminé l'espace réservé aux eaux, les prescriptions régissant les installations visées à l'art. 41c, al. 1 et 2, s'appliquent le long des eaux à une bande de chaque côté large de: a. 8 m + la largeur du fond du lit existant concernant les cours d'eau dont le fond du lit mesure jusqu'à 12 m de large; (...) c) En droit cantonal, la loi du 3 décembre 1957 sur la police des eaux dépendant du domaine public (LPDP; BLV 721.01) contient des dispositions sur la préservation de l' " espace cours d'eau ". L'art. 2a LPDP a la teneur suivante: Art. 2a Préservation de l'espace cours d'eau 1 Les autorités cantonales et communales veillent à réserver et préserver l'espace nécessaire aux cours d'eau (désigné: "espace cours d'eau") pour: - assurer une protection efficace contre les crues, - préserver et assurer le développement des fonctions biologiques, naturelles et sociales des cours d'eau, notamment par des mesures de renaturation. 2 Elles délimitent l'espace cours d'eau conformément aux directives et recommandations de la Confédération et du service en charge du domaine des eaux (ci-après: le service). 3 A défaut de délimitation expresse, l'espace cours d'eau est réputé s'étendre à 10 mètres de part et d'autre du domaine public de l'eau, à moins que les circonstances ne commandent de prévoir une distance supérieure, au vu des recommandations de la Confédération. 4 L'espace cours d'eau est défini en tenant compte des contraintes locales, notamment du milieu bâti. S'agissant de la procédure, l'art. 2b LPDP est ainsi libellé: Art. 2b Intégration à la planification 1 L'espace cours d'eau est défini dans le cadre de l'établissement et la mise à jour des plans d'affectation, ou lorsque les circonstances l'exigent. 2 Il est reporté sur les plans d'affectation ou sur un document annexe. 3 Les autorités définissent l'affectation et l'utilisation du sol de manière compatible avec toutes les fonctions de l'espace cours d'eau, notamment avec les processus hydrodynamiques. 4 L'article 77 LATC est réservé. Cet article a toutefois été introduit dans la LPDP par une modification de la loi du 18 novembre 2008, entrée en vigueur le 1^{er} février 2009, soit avant l'adoption de l'art. 36a LEaux. Il ressort également du cadre fédéral et, notamment, du "Guide modulaire pour la détermination et l'utilisation de l'espace réservé aux eaux en Suisse" (OFEV et al., juin 2019) que la procédure de détermination vise à donner à l'ERE force obligatoire pour les propriétaires fonciers. C'est seulement ainsi que l'espace réservé peut déployer tous ses effets. Les cantons sont donc obligés de fixer l'ERE de sorte qu'il ait force obligatoire pour les propriétaires fonciers et soit susceptible de recours (ch. 3.1.1 p. 21; AC.2021.0398 du 12 octobre 2022 consid. 5; voir également la directive de la DGTL de novembre 2022 intitulée "Comment prendre en compte l'espace réservé aux eaux [étendues d'eau et cours d'eau] dans un projet de planification"; cf. encore Matthieu Carrel, Détermination de l'espace réservé aux eaux dans le canton de Vaud, BR/DC 1/2023 p. 13 ss).

E. 5.4

du règlement du plan d'extension du Bourg ne consacre pas un abus du large pouvoir d'appréciation dont bénéficie la municipalité. En particulier, l'on peut admettre que la

distinction faite par l'art. 5.4 précité, en matière de distances minimales, entre façades ajourées et façades aveugles, a pour objectif de garantir l'intimité des habitants contre les regards des voisins, d'ouverture à ouverture. Il peut ainsi être considéré que lorsque les façades sont, comme ici, en oblique, ce qui est décisif n'est pas la distance entre les façades, mais entre les ouvertures. c) En l'occurrence, il sied d'examiner particulièrement le respect de la distance de 8 m entre le balcon sud du bâtiment A et la loggia sud du bâtiment B. Mesures prises sur les plans, les distances entre les fenêtres prévues en retrait du balcon, respectivement de la loggia, sont conformes au minimum de 8 m. Toutefois, les habitants sont appelés à se tenir en bordure des garde-corps des balcon et loggia. Or, si l'on tient compte des garde-corps, la distance se réduit alors à 7,4 m. Compte tenu du but poursuivi par l'art. 5.4 du règlement du plan d'extension du Bourg, il n'est pas certain que cette implantation soit admissible. La question peut néanmoins rester indécise, le recours devant de toute façon être admis, pour le motif traité plus loin (consid. 7 infra).

E. 6

a) aa) En l'occurrence, la DGE s'est bornée à délivrer une autorisation spéciale dans la synthèse CAMAC, sans aucune autre motivation autre que la mention de l'art. 41 (recte: 41a) OEaux, la mention des art. 2 et 12 ss LPDP, ainsi que l'indication selon laquelle "l'espace réservé aux eaux est respecté" (cf. let. E.a supra). Ce n'est que dans sa réponse du 14 avril 2022 qu'elle s'est expliquée, en indiquant, motifs à l'appui, la largeur de l'ERE et en produisant le plan topique, figurant cet espace par deux traits verts espacés de 23 m sur le plan de situation du géomètre. S'agissant de la largeur de l'ERE, la DGE a expliqué avoir fait application de l'art. 41a OEaux, en considérant qu'elle pouvait délimiter l'ERE par décision (s'agissant selon elle d'un acte matériel de détermination de l'ERE, contraignant pour les propriétaires de la parcelle 335 et susceptible de recours). Elle a ensuite considéré que le secteur n'était pas soumis à des mesures de protection spéciale au sens de l'al. 1 de l'art. 41a OEaux, l'al. 2 étant ainsi applicable. La largeur du fond du lit équivalait à celle du DP 145, à savoir 6,5 m en moyenne, de sorte qu'à teneur de la let. b de l'art. 41a al. 2 OEaux, la largeur du corridor protégé atteignait 23 m (arrondi; $2,5 \times 6,5 \text{ m} + 7 \text{ m} = 23,25 \text{ m}$). Dans la mesure où l'art. 41a al. 2 let. b OEaux trouve application, à savoir dans l'hypothèse où les modalités de détermination de l'ERE sur la seule base d'une décision seraient admissibles en l'occurrence, ce calcul ne prête pas à discussion. On note par ailleurs - pour une comparaison avec le calcul effectué sur la base des dispositions transitoires, ci-après - que la bande d'ERE depuis la rive atteint ainsi 8,5 m (arrondi; $23,25 \text{ m} / 2 - [6,5 \text{ m} / 2] = 8,375 \text{ m}$). bb) Jusqu'à la détermination de l'ERE par les autorités compétentes, celui-ci est arrêté selon les dispositions transitoires de la modification de l'OEaux du 4 mai 2011. Il n'est par conséquent pas inutile d'examiner - i.e. dans la mesure où l'art. 41a al. 2 let. b OEaux ne pourrait être appliqué en l'espèce - quelle serait la largeur de l'ERE à l'aune des dispositions transitoires. D'après l'al. 2 let. a de celles-ci, les prescriptions régissant les installations visées à l'art. 41c al. 1 et 2 s'appliquent le long des eaux à une bande de chaque côté large de "

E. 8

Compte tenu de l'issue du recours, il n'y a pas lieu de traiter les autres griefs soulevés, liés notamment à la protection des arbres, à la protection de la nature (TIBS), aux risques d'inondation, à l'aire de mouvement, aux accès ainsi qu'à la protection contre le bruit.

E. 9

Vu ce qui précède, le recours doit être admis et la décision de la municipalité du 24 décembre 2021 délivrant le permis de construire doit être annulée. Succombant, la constructrice doit assumer un émolument judiciaire, de même que des dépens dus aux recourants. La municipalité ne participe ni aux frais, ni aux dépens.

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