

Constructions - ATC (Cour de droit public) du 25 août 2017 – A1 17 37

Délivrance d'une autorisation de construire dérogeant aux dispositions légales prévalant dans la zone

- Conditions pour l'octroi d'une dérogation au sens de l'article 30 LC (consid. 3.1).
- La dérogation accordée en matière de densité ne respecte pas ces conditions (art. 7 OC ; consid. 3.2).
- Ni les plans approuvés ni l'autorisation de construire ne règlent la question des places de stationnement liées au projet. Cette lacune impose d'annuler cette autorisation, solution conforme au principe de la proportionnalité (art. 26 LC ; consid. 4).

Erteilung einer Baubewilligung in Abweichung der in dieser Zone geltenden gesetzlichen Bestimmungen

- Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 30 BauG (E. 3.1).
- Die bewilligte Abweichung von der zulässigen Ausnützung erfüllt diese Voraussetzungen nicht (Art. 7 BauV; E. 3.2).
- Weder die genehmigten Pläne noch die Baubewilligung regeln die Frage der projektbezogenen Parkplätze. Wegen dieses Mangels ist die Bewilligung aufzuheben. Dabei bleibt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt (Art. 26 BauG; E. 4).

Faits (résumé)

Le 7 octobre 2014, l'entreprise X. SA a déposé une demande d'autorisation pour la construction d'un « logement résidentiel » sur les parcelles n^{os} xxx1 et xxx2 du cadastre de la commune de A., sises en zone extension village. Ces biens-fonds sont au bénéfice d'une servitude de passage « à pied et pour tous véhicules » inscrite au Registre foncier (ci-après : RF) et grevant la parcelle n° xxx3.

Le 25 juin 2015, le Conseil communal de A. a délivré à X. SA l'autorisation de construire sollicitée, en précisant que celle-ci dérogeait à certaines dispositions du règlement communal des constructions et des zones (ci-après : RCCZ), et a rejeté les oppositions que quatre propriétaires voisins, soit B., C., D. et E., avaient formulées contre ce projet.

Le 11 janvier 2017, le Conseil d'Etat a admis le recours déposé par ces propriétaires voisins et annulé l'autorisation de construire. Il a observé que le projet ne respectait pas l'indice d'utilisation du sol prévu dans la zone extension village (0,5) et a considéré que le Conseil communal

n'était pas habilité à accorder une dérogation sur ce point. En effet, pareille dérogation ne pouvait se justifier qu'en présence de « circonstances exceptionnelles » ou de « motifs importants » (cf. art. 30 al. 1 de la loi du 8 février 1996 sur les constructions – LC ; RS/VS 705.1), ce que l'article 93 lettre a RCCZ confirmait en ces termes : « exceptionnellement, le Conseil municipal peut déroger aux dispositions du présent règlement, si l'application stricte des prescriptions légales ne s'adapte pas aux conditions du terrain ou d'un programme particulier, et à condition que ni l'intérêt général et ni les intérêts importants des voisins ne soient lésés ». Or, le cas d'espèce ne présentait aucun caractère exceptionnel, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de s'écarter des exigences légales par le biais d'une dérogation, laquelle avait plutôt pour but d'assurer à X. SA un résultat économique optimal. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a relevé que le maître de l'ouvrage devait garantir, sur la parcelle à bâtir ou à proximité, un nombre suffisant de places de stationnement (cf. art. 26 al. 1 LC), selon des modalités que fixaient spécifiquement les articles 34 lettre b et 36 RCCZ. Or, en l'occurrence, aucune condition portant sur le nombre de places à prévoir sur les parcelles n^{os} xxx1 et xxx2 n'était fixée dans l'autorisation de construire litigieuse et aucun emplacement ne figurait sur les plans autorisés. Les dispositions légales précitées n'étaient donc pas respectées.

X. SA a déposé un recours céans contre cette décision annulant l'autorisation de construire, le 16 février 2017.

Le Tribunal a rejeté le recours.

Considérants (extraits)

(...)

3. Dans deux premiers griefs qui se recoupent, la recourante invoque une violation des articles 30 LC et 7 de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100). Elle estime que les dérogations accordées étaient justifiées en raison d'un intérêt public prépondérant.

3.1 Le Message accompagnant la LC (BSGC 1995, session ordinaire de novembre 1995, p. 644 ss, plus spécialement p. 670 ss) est muet sur les notions de « circonstances exceptionnelles » et de « motifs importants » contenues dans l'article 30 LC. Il convient donc de les

définir en s'inspirant, par exemple, de la notion de « situation particulière » ancrée dans l'article 85 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; RS/VD 700.11), similaire à celle (*ausserordentliche Verhältnisse*, selon le texte allemand) de la LC de notre canton (Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, 2^e éd. 1988, p. 193) et, surtout, de la jurisprudence du Tribunal fédéral développée en relation avec les conditions à remplir pour délivrer une dérogation. La Haute Cour a en effet posé que l'octroi d'une dérogation suppose une « situation exceptionnelle » et ne saurait devenir la règle, à défaut de quoi l'autorité compétente pour délivrer des permis de construire se substituerait au législateur cantonal ou communal par le biais de sa pratique dérogatoire. Il implique une pesée entre les intérêts publics et privés de tiers au respect des dispositions dont il s'agirait de s'écarter et les intérêts du propriétaire privé requérant l'octroi d'une dérogation, étant précisé que des raisons purement économiques ou l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale ou une utilisation optimale du terrain ne suffisent pas à elles seules à conduire à l'octroi d'une dérogation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 4.2 ; Benoît Bovay, *op. cit.*, p. 193 et 194). Même si l'autorité communale dispose en la matière d'un certain pouvoir d'appréciation (Steve Favez, *La dérogation en zone à bâtir et ses alternatives in : RDAF 2012 I p. 1 ss, spéc. p. 8 ch. 3.1.2*), il n'en demeure pas moins qu'elle doit se livrer à cette pesée des intérêts car une requête de dérogation, qui on l'a vu suppose une situation exceptionnelle (cf. ég. RVJ 2002 p. 22 consid. 3.5), doit être sous-tendue par un motif objectif (Benoît Bovay, *op. cit.*, p. 193).

3.2 En l'occurrence, la recourante a allégué que les dérogations litigieuses avaient été accordées dans l'intérêt de la commune puisque son projet initial, antérieur aux discussions menées avec cette autorité, comportait des garages auxquels il convenait d'accéder par l'utilisation de la servitude de passage « à pied et pour tous véhicules » grevant la parcelle n° xxx3 sur laquelle se tenaient régulièrement des manifestations publiques, des funérailles et des mariages en particulier. Le Conseil communal a confirmé ces allégations (cf. ses déterminations des 29 septembre 2015 et 14 mars 2017), précisant que la suppression des garages au profit d'un logement supplémentaire n'exerçait aucune incidence sur le volume de la construction tel que prévu initialement et que c'était lui qui avait proposé les dérogations. Dans ces circonstances, l'on ne peut reprocher à la recourante,

comme le font E., B. et C. (cf. leur détermination du 19 avril 2017), de ne pas avoir motivé sa demande de dérogation (cf. art. 35 al. 3 LC).

Néanmoins, comme l'a pertinemment relevé le Conseil d'Etat, le calcul de la surface brute de plancher utile doit ici, d'une part intégrer les escaliers (cf. la définition de la surface brute de plancher utile figurant dans le glossaire de l'OC qui exclut les escaliers dans la seule hypothèse, non réalisée en l'occurrence, où ils « desservent uniquement des surfaces non directement utilisables »), d'autre part ne pas tenir compte de l'assiette de la servitude de passage radiée. Sur ce dernier point, il est vrai que, comme le soutient la recourante, l'article 7 alinéa 2 OC n'implique pas qu'une servitude de transfert d'indice soit inscrite au RF au moment de la délivrance de l'autorisation de construire, le texte clair de cette disposition spécifiant une telle inscription « avant le début des travaux », soit postérieurement à l'autorisation de construire. Il n'en demeure pas moins que, nonobstant le fait que le Conseil communal et la recourante avaient convenu de radier la servitude de passage pour permettre un transfert d'indice, ils devaient faire inscrire une servitude pour ce transfert ou, à tout le moins, s'ils pensaient le faire plus tard, le Conseil communal aurait dû assortir l'autorisation de construire d'une charge ou d'une condition (cf. art. 44 al. 2 OC et 93 let. b RCCZ) dans ce sens. Il apparaît ainsi, sur le vu des considérations qui précèdent, que l'indice d'utilisation du sol de 0,5 (cf. art. 71 let. e RCCZ) de la zone extension village n'est effectivement pas respecté et que le résultat voulu par le Conseil communal et la recourante (soit permettre de bénéficier de plus de densité) pouvait être aisément obtenu par des voies légales (consistant à faire inscrire de suite la servitude de transfert d'indice ou à assortir l'autorisation de construire d'une charge/ condition imposant l'obligation d'établir avant le début des travaux un contrat constitutif d'une servitude visant à transférer l'indice de densité en question). Or, les intéressés n'ont pas procédé à ces démarches et le Conseil communal ne pouvait pas, même s'il dispose dans ce cadre d'un certain pouvoir d'appréciation, d'un côté se passer d'exiger la constitution d'un contrat de servitude pour, de l'autre, accorder une dérogation de densité puisque, on l'a vu plus haut, la dérogation doit demeurer l'exception, ce que mentionne d'ailleurs également l'article 93 lettre a RCCZ. Ce résultat s'impose d'autant plus que - ce fait n'a pas été contesté par le Conseil communal - la recourante a déjà obtenu, pour la radiation de la servitude de passage, le versement d'une indemnité de 25 000 francs. Il est donc fort douteux qu'il était dans l'intérêt

public de lui accorder, en sus, une dérogation de densité, ce même si la modification d'affectation des garages ne changeait pas le gabarit de l'immeuble. De plus, rien au dossier n'indique qu'il existait encore un indice non utilisé de la parcelle n° xxx3 permettant un transfert sur les parcelles n^{os} xxx1 et xxx2. Mal fondés, les griefs tirés d'une violation des articles 30 LC et 7 OC sont ainsi rejetés.

4. Dans un dernier grief, la recourante reproche au Conseil d'Etat de s'être livré à une « interprétation formaliste » en soutenant qu'une condition portant sur les places de stationnement aurait dû être intégrée dans l'autorisation de construire. Selon elle, une telle exigence violerait le principe de proportionnalité.

Le raisonnement tenu plus haut au sujet de la densité peut être transposé ici. En effet, il appartenait au Conseil communal de fixer dans l'autorisation de construire une condition portant sur le nombre de places de parc à respecter sur les parcelles n^{os} xxx1 et xxx2 au regard des articles 34 lettre b et 36 RCCZ et cet avantage ne pouvait être octroyé par la voie exceptionnelle de la dérogation. De plus, l'on constate qu'aucun emplacement ne figure sur les plans autorisés et que l'autorisation de construire ne prévoit aucune taxe de remplacement (cf. art. 36 let. c RCCZ) au sujet des places de parc. L'article 26 LC n'a ainsi pas été respecté par le Conseil communal et la soi-disant entente intervenue entre le Conseil communal et la recourante visant à offrir à la seconde les places de parc manquantes sur un parking public proche devait être concrétisée par écrit. S'ajoute à cela qu'un autre accès à l'immeuble projeté par la recourante est possible par la route communale (parcelle n° xxx4). Enfin, les motifs invoqués par le Conseil communal dans sa détermination du 14 mars 2017, selon lesquels « la circulation dans la ruelle serait augmentée et l'intimité du jardin disparaîtrait totalement, jardin aujourd'hui séparé de la rue par un mur de belle facture qui tomberait pour permettre l'accès au garage », sont irrelevants puisque, on l'a dit plus haut, ils relèvent de la pure convenance personnelle et que des considérations visant une meilleure solution architecturale ou une utilisation optimale du terrain ne justifient pas une dérogation. Dans ces circonstances, exiger que l'autorisation contienne des précisions et une condition portant sur l'aménagement des places de parc était apte à atteindre le but prévu et raisonnable pour la recourante. Il n'y a donc aucune violation du principe de la proportionnalité. Ceci conduit au rejet du grief.