

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 499/2017, 1C 500/2017

Arrêt du 19 avril 2018

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Merkli, Président,
Fonjallaz et Chaix.
Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure
1C 499/2017

A. _____ AG, représentée par Maîtres Philippe Reymond et Laurent Pfeiffer, avocats,
recourante,

et

1C 500/2017

Municipalité de Begnins, Administration communale, route de Saint-Cergue 14, 1268 Begnins,
représentée par Me Jean-Michel Henny, avocat,
recourante,

contre

1. B.B. _____ et C.B. _____,
2. D. _____,
3. E. _____,
4. F. _____,
5. G. _____,
6. H.H. _____ et I.H. _____,
7. J.J. _____ et K.J. _____,
tous représentés par Me Patricia Michellod, avocate,
intimés,

1C 499/2017

Municipalité de Begnins, Administration communale, route de Saint-Cergue 14, 1268 Begnins,
représentée par Me Jean-Michel Henny, avocat,
1C 500/2017

A. _____ AG, représentée par Maîtres Philippe Reymond et Laurent Pfeiffer, avocats,

Objet
Permis de construire,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton
de Vaud, Cour de droit administratif et public,
du 21 août 2017.

Faits :

A.

Les héritiers de L. _____ sont propriétaires des deux parcelles adjacentes n os 278 et 279 du registre foncier, sur le territoire de la Commune de Begnins. La première présente une surface de 2'062 m² et la seconde une superficie de 2'013 m². Ces parcelles sont colloquées en zone d'habitation I selon le plan général d'affectation de la Commune de Begnins et le règlement du plan général d'affectation et la police des constructions approuvé par le département compétent le 23 juin 2010 (ci-après: RPGAPC).

Les membres de l'hoirie ont conclu une promesse de ventes, portant sur les deux parcelles précitées, avec la société A._____ AG. Par l'intermédiaire de cette dernière, les propriétaires ont, le 30 novembre 2015, déposé une demande de permis de construire six immeubles d'habitation analogues avec un parking souterrain, après réunion des deux biens-fonds et démolition d'une maison d'habitation existante. Le projet prend place sur un terrain en pente. Chaque bâtiment est constitué d'un rez-de-chaussée, d'un étage et d'un attique. L'attique est surmonté d'une toiture plate. Sur la façade aval des différents bâtiments, cet attique se présente en retrait de l'étage et du rez-de-chaussée. A l'amont, en revanche, l'attique est aligné sur l'étage; ce dernier et l'attique sont au demeurant les seuls visibles à l'arrière du bâtiment, en raison de la déclivité du terrain. La constructrice a par ailleurs fait figurer en traitillé rouge, sur les plans (en particulier sur les plans de coupe), une toiture hypothétique à 2 pans asymétriques, afin d'illustrer que l'attique de chacun des immeubles s'intègre dans le gabarit réglementaire d'un toit à pans avec combles (cf. art. 3.7 et 3.10 et 12.38 RPGAPC). La corniche du pan aval de cette toiture hypothétique se situe au niveau de l'avant-toit de l'étage; quant à la corniche amont, celle-ci prend place sur l'avant-toit de l'attique.

Mis à l'enquête publique du 18 décembre 2015 au 18 janvier 2016, le projet a fait l'objet d'une opposition formée conjointement, le 15 janvier 2016, par des propriétaires de parcelles voisines sises dans le même quartier, à savoir B.B._____, C.B._____, D._____, E._____, F._____, H.H._____ et I.H._____, J.J._____ et K.J._____. Le 17 janvier 2016, G._____, propriétaire lui aussi de parcelles voisines, s'est également opposé au projet.

Par décisions communiquées le 26 octobre 2016, la municipalité a informé les intéressés de la levée de leurs oppositions et de la délivrance du permis de construire requis (daté du 20 octobre 2016). Agissant de concert, les opposants ont recouru contre cette décision devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud, concluant à l'annulation de celle-ci ainsi qu'à l'annulation du permis de construire.

Par arrêt du 21 août 2017, la cour cantonale a admis le recours. Cette dernière a en substance considéré que le troisième étage (attique) des différentes constructions dépasse, en amont (façade nord), les hauteurs autorisées par le RPGAPC; elle a, pour ce motif, annulé le permis de construire. Le Tribunal cantonal a, pour le surplus, laissé indécis les autres griefs soulevés par les opposants, à ce stade de la procédure.

B.

La Commune de Begnins ainsi que la société constructrice A._____ AG déposent chacune un recours en matière de droit public contre cet arrêt. Prenant des conclusions identiques, elles demandent principalement au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt attaqué en ce sens que la décision du 26 octobre 2016 levant les oppositions et délivrant le permis de construire est confirmée; subsidiairement, les parties recourantes concluent au renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Le Tribunal cantonal renonce à se déterminer et se réfère aux considérants de son arrêt. Les intimés concluent au rejet des recours dans la mesure de leur recevabilité. La commune et la constructrice déclarent adhérer réciproquement au recours l'une de l'autre.

Considérant en droit :

1.

Les recours ont été déposés contre le même arrêt cantonal. Les parties recourantes ont par ailleurs requis la jonction des causes. Par conséquent et par économie de procédure, il convient de joindre ces dernières et de statuer sur les mérites des deux recours dans un seul et même arrêt (art. 24 PCF et 71 LTF). Les intimés ne se sont au demeurant - et pour leur part - pas opposés à cette mesure.

2.

Le Tribunal fédéral contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 136 I 42 consid. 1; 135 II 94 consid. 1 p. 96).

2.1. Dirigés contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public des constructions (art. 82 let. a LTF), les recours sont en principe recevables comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Il est ainsi erroné de remettre en cause la recevabilité des recours au motif que ceux-ci auraient dû d'être dirigés non contre l'arrêt cantonal, mais personnellement contre les intimés, comme le soutiennent à tort ces derniers.

2.2. Selon l'art. 89 al. 2 let. c LTF, les communes et autres collectivités publiques ont qualité pour

recourir en invoquant la violation de garanties qui leur sont reconnues par les Constitutions cantonale ou fédérale. La Commune de Begnins, qui invoque l'autonomie dont elle bénéficie en matière d'aménagement local du territoire, a ainsi qualité pour agir. La question de savoir si elle est réellement autonome dans ce domaine relève du fond (ATF 135 I 43 consid. 1.2 p. 45 et les arrêts cités).

Quant à la société recourante, celle-ci a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. Elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué qui annule l'autorisation de construire qui lui a été délivrée par l'autorité. Elle bénéficie donc également de la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF).

2.3. Les autres conditions de recevabilité des recours sont au surplus réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

3.

La constructrice recourante se plaint d'une application arbitraire des art. 3.7, 3.9 et 12.18 RPGAPC et d'une violation de l'autonomie communale (art. 50 al. 1 Cst.). La commune, qui invoque également une violation de son autonomie et une application arbitraire de son règlement, adhère en outre aux moyens développés en ce sens par la constructrice recourante.

3.1. Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 136 I 316 consid. 2.1.1 p. 317 et les arrêts cités). Il n'est pas nécessaire que la commune soit autonome pour l'ensemble de la tâche communale en cause; il suffit qu'elle soit autonome dans le domaine litigieux (ATF 133 I 128 consid. 3.1 p. 131; arrêts 1C 365/2010 du 18 janvier 2011 consid. 2, non publié in ATF 137 II 23, mais in Pra 2011 n° 60 p. 428; 1C 537/2009 du 8 juillet 2010 consid. 1).

3.1.1. En droit cantonal vaudois, les communes jouissent d'une autonomie maintes fois reconnue lorsqu'elles définissent, par des plans, 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; RS/VD 101.01]; cf. notamment ATF 115 la 114 consid. 3d p. 118 s.; arrêts 1C 365/2010 du 18 janvier 2011 consid. 2, in Pra 2011 n° 60 p. 428; 1P.167/2003 du 3 juillet 2003 consid. 3 publié in RDAF 2004 p. 114). Cela ressort en particulier de l'art. 2 al. 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RS/VD 700.11), selon lequel l'Etat laisse aux communes la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Le droit cantonal ne contient aucune disposition définissant la hauteur et le nombre de niveaux admissibles ni la forme des toitures (cf. art. 86 à 102 LATC; arrêts 1C 92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 3.1.2; 1P.167/2003 du 3 juillet 2003 consid. 3 précité). S'agissant de l'esthétique des constructions, le droit cantonal confie à la municipalité le rôle de veiller à l'aspect architectural de celles-ci ainsi qu'à leur intégration dans l'environnement

(cf. art. 86 al. 1 LATC). Ces domaines ressortissent par conséquent au seul droit communal qui, dans cette mesure, peut être qualifié d'autonome (cf. arrêt 1C 92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 3.1.2).

3.1.2. Il s'ensuit 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; arrêt 1C 92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 3.2.2). Dans la mesure où la décision communale repose sur une appréciation soutenable des circonstances pertinentes et que celle-ci est dûment motivée (cf. arrêt 1C 53/2013 du 7 mai 2013 consid. 5.4), 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 (arrêts 1C 150/2014 du 6 janvier 2015 consid. 2.2; 1C 629/2013 du 5 mai 2014 consid. 7.1; dans ce sens: OLIVER SCHULER, *Kognition zwischen Rechtsweggarantie und Gemeindeautonomie in bau- und planungsrechtlichen Verfahren*, thèse 2015, p. 75-77).

3.1.3. Le Tribunal fédéral examine librement la décision de l'instance cantonale de recours, dès lors qu'il y va de l'application du droit constitutionnel fédéral ou cantonal. Il contrôle ainsi librement si l'autorité judiciaire cantonale a respecté la latitude de jugement découlant de l'autonomie communale

(cf. ATF 141 I 36 consid. 5.4 p. 43; 136 I 395 consid. 2 p. 397; arrêts 1C 849/2013 du 24 février 2015 consid. 3.1.2; 1P.678/2004 du 21 juin 2005 consid. 4.3 publié in ZBI 107/2006 p. 430).

3.2. L'art. 3.7 RPGAPC prévoit que, dans la zone d'habitation I, les bâtiments ont au maximum 2 niveaux sous la corniche, y compris les parties dégagées par la pente. Les combles sont habitables en sus. Aux termes de l'art. 3.9 RPGAPC, la hauteur maximale à la corniche est de 6 m. Quant à l'art. 3.10 RPGAPC, il prévoit, pour cette zone, que la pente des toitures est comprise entre 36 et 70 %. Applicable à l'ensemble des zones, l'art. 12.18 RPGAPC dispose que la hauteur d'un bâtiment à la corniche ou au faîte est mesurée sur la façade aval, à partir du terrain de référence ou aménagé en déblai au droit de cette façade, au point le plus défavorable, compte non tenu d'accès au sous-sol de largeur limitée au strict minimum. Selon l'art. 12.38 RPGAPC, de façon générale, les toits sont en pente et recouverts de tuiles ou d'un matériau analogue. La couverture en carton bitumé apparent ou en tôle ondulée est interdite (al. 1). Les dispositions suivantes sont applicables: le faîte est plus haut que la corniche. Les toitures à faîte décalé sont autorisées (let. a); lorsque la toiture est à deux pans inégaux, les pans principaux sont dans un rapport de 1 à 2 maximum (let. b); la pente de la toiture et l'aspect de la couverture sont en principe analogues à ceux de l'ensemble des toitures environnantes (let. c). L'art. 12.38 al. 2 RPGAPC prévoit enfin que les toits plats traités en terrasses sont autorisés pour les constructions enterrées ou pour de petites constructions annexes de bâtiments; ils peuvent être également autorisés pour des bâtiments lorsqu'une forte pente du terrain permet de privilégier cette solution.

3.3. Dans ses décisions du 26 octobre 2016 levant les oppositions, la commune a retenu qu'au lieu de l'implantation du projet le terrain présentait une forte déclivité. Les toits plats traités en terrasse prévus par le projet pouvaient par conséquent y être autorisés (cf. art. 12.38 RPGAPC). La commune a en outre expliqué que la création d'attiques à toitures plates correspondait à des combles habités, réalisés sous un toit à pans (art. 3.7 RPGAPC). Une telle configuration pouvait être autorisée lorsque l'attique s'intégrait dans le gabarit de la toiture à 2 pans qu'aurait pu proposer le constructeur (cf. art. 3.7 et 12.38 RPGAPC). La municipalité a considéré qu'il en allait ainsi du projet, qui respectait par ailleurs également la hauteur à la corniche de 6 m (art. 3.9 RPGAPC).

3.4. L'arrêt attaqué précise que l'attique est défini comme un étage placé au sommet d'une construction et de proportion moindre que l'étage inférieur (cf. BENOÎT BOVAY ET AL., Droit fédéral et vaudois de la construction, 4^e éd. 2010, glossaire, p. 588). L'attique s'inscrit dans l'espace réservé en principe à la toiture et aux combles. L'instance précédente rappelle que, selon la jurisprudence cantonale, en l'absence de dispositions sur les attiques dans le règlement communal, il convient de mesurer la hauteur du bâtiment à l'acrotère, respectivement sur le parapet (cf. RDAF 2009 I p. 35). L'attique ne doit pas nécessairement être en retrait sur tous les côtés du bâtiment, ce que confirme l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine de la construction (annexe à l'AIHC ch. 6.4; non ratifié par le canton de Vaud).

Le Tribunal cantonal a estimé que tel était le cas du projet litigieux: pour les six bâtiments envisagés, seule la façade sud est en retrait au niveau supérieur. La cour cantonale a de même considéré que la commune n'interprétait pas mal l'art. 3.7 RPGAPC en déduisant de cette disposition que si les combles sur le deuxième niveau sont habitables, un attique habitable est également admissible pour peu qu'il s'intègre dans le gabarit d'une toiture à deux pans conforme aux dispositions sur les toitures. L'instance précédente a en outre retenu que les toits plats des attiques étaient conformes à l'art. 12.38 al. 2 RPGAPC, ceux-ci étant traités en terrasse et le projet s'inscrivant dans un terrain à forte pente. Les juges cantonaux ont en outre relevé que la toiture hypothétique, illustrée en traitillé rouge était composée de deux pans d'une pente de 70% chacun, conformément aux exigences de l'art. 3.10 RPGAPC; le pan nord (amont) est en outre deux fois plus court que le pan sud (aval), de sorte que la proportion fixée par l'art. 12.38 al. 1 RPGAPC (rapport de 1 à 2) est également respectée. La cour cantonale a encore retenu que la hauteur à la corniche imposée par l'art. 12.38 était respectée sur la façade aval: mesurée à partir du terrain de référence, en l'occurrence le niveau du rez-de-chaussée, jusqu'à la corniche du toit hypothétique, légèrement supérieur au chéneau du bâtiment, la hauteur atteint 6 m.

L'instance précédente a en revanche estimé que les prescriptions sur la hauteur n'étaient pas respectées à l'amont des bâtiments litigieux. Elle a relevé que les façades amont présentaient certes une hauteur oscillant entre 5,73 et 6 m, mesurée depuis le point de référence fixé par l'architecte sur les plans, situé grosso modo au niveau de la dalle de l'étage. Le Tribunal cantonal a toutefois jugé que le point de référence inférieur, pour la façade amont, devait être fixé au même niveau que le point de référence inférieur de la façade aval, seul point de référence cité par l'art. 12.38 RPGAPC (en l'occurrence le niveau du rez-de-chaussée). Or, mesurée depuis ce point, la hauteur à la corniche de la façade amont des différentes constructions atteint, voire dépasse les 8 m, en violation, selon le

Tribunal cantonal, de l'art. 12.38 RPGAPC. En défaveur du projet, la cour cantonale a encore signalé que la corniche du pan hypothétique amont était figurée au niveau de la toiture de l'attique et non pas au niveau de l'avant-toit de l'étage d'un bâtiment de deux niveaux maximum sous la corniche, comme l'exige l'art. 3.7 RPGAPC. L'instance précédente en a non seulement conclu que la corniche en amont se situait à une hauteur de plus de 6

m, mais également que celle-ci ne se trouvait pas au niveau des combles, mais des surcombles, le mur amont ne pouvant être considéré comme un mur d'embouchature, celui-ci dépassant la hauteur maximale de 1 m fixée par la jurisprudence cantonale, s'agissant des combles.

3.5. Si l'approche de la cour cantonale n'apparaît pas d'emblée insoutenable, il faut cependant concéder aux parties recourantes qu'à rigueur de texte l'art. 12.18 RPGAPC prévoit que la hauteur d'un bâtiment à la corniche ou au faîte n'est mesurée que sur la façade aval. Cette disposition ne fait aucunement mention de la façade amont ni de la nécessité de fixer pour celle-ci un point de référence pour en mesurer la hauteur. A l'examen du règlement, il apparaît d'ailleurs que, en présence de dispositions portant sur la surface bâtie (art. 3.5 al. 1 RPGAPC), l'utilisation du sol (art. 3.5 al. 2 RPGAPC) ainsi que sur la longueur maximale des bâtiments (art. 3.8 RPGAPC), la mesure de la hauteur à la corniche sur la seule façade aval est suffisante pour déterminer le gabarit maximal des constructions et, partant, pour limiter indirectement la hauteur de la façade amont. Par conséquent, l'interprétation littérale à laquelle s'est livrée la commune est soutenable, voire préférable à la fixation d'un point de référence dont le RPGAPC ne fait nullement mention.

Il est vrai toutefois que l'attique ne s'inscrit pas strictement dans un gabarit de combles au sens où l'entend la jurisprudence cantonale, le mur nord dépassant - comme on l'a vu - la hauteur de 1 m fixé par celle-ci (cf. BOVAY ET AL., op. cit., glossaire, p. 605). Cependant, dès lors que le projet prend place dans un terrain en pente, que le règlement n'interdit pas la réalisation de pans asymétriques (cf. art. 12.38 RPGAPC) et que la limite de deux niveaux sous la corniche ne paraît dépassée ni sur la façade aval ni sur la façade amont (cf. art. 3.7 RPGAPC) - où seuls deux niveaux sont apparents sous la corniche (cf. plans en coupe du 27 novembre 2015) -, le gabarit hypothétique figuré sur les plans n'est pas manifestement contraire au règlement communal. En outre, comme cela ressort du reste de l'arrêt attaqué, à l'amont, la hauteur des constructions apparentes ne dépasse pas les 6 m, ce qui donne à un observateur, devant cette façade nord, une apparence de hauteur à la façade conforme à la hauteur à la corniche exigée par le règlement pour la zone d'habitation I (cf. art. 3.9 RPGAPC). Il faut par ailleurs concéder à la commune que la solution adoptée par le Tribunal cantonal revient à imposer nécessairement que l'attique

présente un retrait sur au moins deux façades, ce que la définition cantonale de l'attique, rappelée dans l'arrêt attaqué, n'impose pourtant pas. Force est en outre de reconnaître que tant le règlement lui-même (cf. en particulier art. 12.18 et 12.38 al. 2 RPGAPC), que l'interprétation qui en est faite par la commune recourante tend à favoriser, sur les terrains en pente, les constructions à toiture plate, au détriment des toitures à pans, afin d'assurer une vue dégagée pour l'ensemble des habitants. La commune a d'ailleurs exposé, dans ses décisions sur opposition, avoir appliqué ainsi son règlement dans différents projets antérieurs, en particulier sur des terrains en pente, fournissant à cet égard une liste de constructions ayant bénéficié de cette interprétation du règlement, que les intimés ne discutent du reste pas devant le Tribunal fédéral.

3.6. Dans ces circonstances, il apparaît que l'interprétation de la commune se fonde non seulement sur une interprétation littérale soutenable de son règlement, mais répond également à des critères objectifs liés au maintien d'un dégagement, en particulier sur les terrains en pente de son territoire communal. Ainsi, en condamnant le projet litigieux au motif que celui-ci ne répondait pas aux art. 3.7, 3.9, 12.18 et 12.38 RPGAPC, la cour cantonale a substitué sa propre appréciation des circonstances et interprétation du règlement à celles de la commune, violant en cela son autonomie.

4.

Pour ce motif, le recours de A. _____ AG doit être admis; il en va de même du recours de la Commune de Begnins, qui a pris les mêmes conclusions. Il est ainsi superflu d'examiner les autres griefs développés par les parties recourantes. L'arrêt du Tribunal cantonal doit dès lors être annulé et la cause lui être renvoyée afin qu'il statue sur les aspects du litige qui ont été laissés indécis. Les intimés, qui succombent, supporteront les frais de la procédure devant le Tribunal fédéral (art. 66 al. 1 et 5 LTF). Ils verseront en outre des dépens à la constructrice, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 et 4 LTF). La Commune de Begnins, qui a agi dans l'exercice de ses attributions officielles, n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Les causes 1C 499/2017 et 1C 500/2017 sont jointes.

2.

Les recours sont admis. L'arrêt attaqué est annulé et la cause renvoyée au Tribunal cantonal pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

3.

Les frais de justice, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge des intimés, solidairement entre eux.

4.

Une indemnité de 3'000 fr. est allouée à A. _____ AG, à titre de dépens, à la charge solidaire des intimés.

5.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 19 avril 2018
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Merkli

Le Greffier : Alvarez