Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.151/2005 /svc

Arrêt du 29 avril 2005
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger et Fonjallaz,
Greffier: M. Jomini.

Parties
Commune d'Ecublens, 1024 Ecublens,
recourante, représentée par Me Benoît Bovay, avocat,

contre

R._____,
intimée, représentée par B._____,
Régie A._____ SA,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
autorisation de construire, transformation
d'un bâtiment existant en zone à bâtir,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 31 janvier 2005.

Faits:
A.
R._____ est propriétaire de la parcelle n°xxx du registre foncier, sur le territoire de la commune d'Ecublens. Ce bien-fonds a une surface de 5'495 m2. Il s'y trouve trois bâtiments:
- une ancienne ferme (bâtiment du XVIIIe siècle), qui avait abrité un restaurant jusqu'en 1946 et qui actuellement est utilisée pour l'habitation (logement de la propriétaire) ainsi que pour des activités professionnelles (cabinet de massage, atelier d'architecture, atelier d'encadrement);
- un bâtiment contenant des garages;
- un bâtiment de deux niveaux d'une surface au sol d'environ 42 m2, avec un toit à deux pans (bâtiment n°yyy, selon l'inventaire de l'établissement cantonal d'assurance [ECA]).

La parcelle n°xxx est classée dans la "zone d'habitation moyenne densité (locatifs)" du plan général d'affectation de la commune. Les règles spécifiques à cette zone figurent aux art. 24 ss du règlement communal sur le plan général d'affectation et la police des constructions (RPGA). Le plan et le règlement sont entrés en vigueur le 28 mai 1999.
B.
R._____ a déposé auprès de la municipalité de la commune d'Ecublens (ci-après: la municipalité) une demande d'autorisation de construire en vue de transformer le bâtiment n°yyy. Son projet, intitulé "transformations + réhabilitation d'un ancien logement", consiste à supprimer des cloisons existantes au rez-de-chaussée et à aménager à l'étage un "coin sanitaire", un "coin cuisine", un "coin travail" et un "coin repos"; l'isolation du bâtiment doit être refaite et une ouverture doit être créée dans le pan sud de la toiture. La demande a été mise à

l'enquête publique du 30 avril au 21 mai 2004.

La municipalité a refusé le permis de construire par une décision rendue le 20 août 2004. Cette autorité a d'abord retenu que le bâtiment n°yyy, servant depuis plusieurs années de buanderie et d'étendage, ne pouvait plus être considéré comme un bâtiment d'habitation. Elle a ensuite rappelé que l'art. 29 RPGA prescrivait, dans cette zone, une distance de 20 m entre bâtiments sur une même propriété; cette distance n'était pas respectée dans le cas particulier (en effet, le bâtiment n°yyy se trouve à environ 10.5 m de l'ancienne ferme et 3.5 m du garage) et, en conséquence, le bâtiment litigieux pouvait subsister comme dépendance, au sens de l'art. 39 du règlement cantonal d'application de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC) mais non pas comme bâtiment d'habitation. La municipalité a enfin réservé la conformité du projet aux règles sur la salubrité des constructions prévues par ce règlement cantonal.
C.
R._____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud, en critiquant le refus de la municipalité de délivrer le permis de construire, nonobstant l'absence d'opposition.

L'acte de recours, du 6 septembre 2004, est signé par B._____, "par procuration". L'adresse de cette personne figure en en-tête ("R._____, p.a. B._____, Régie A._____ S.A., [...],"). Le dossier contient une procuration du 3 septembre 2004, donnée par R._____ à B._____, "afin qu'elle [la]représente et signe la demande de recours au Tribunal administratif et fasse toutes les démarches utiles à la levée de l'opposition de la commune d'Ecublens formulée à la suite de l'enquête publique pour la réhabilitation du petit bâtiment n°ECA yyy [...]". La municipalité a conclu au rejet du recours.

Après une audience - à laquelle ont notamment comparu B._____, accompagnée d'un géomètre et de l'architecte de la propriétaire - et une inspection locale, le Tribunal administratif a rendu son arrêt le 31 janvier 2005. Il a admis le recours, annulé la décision municipale et renvoyé le dossier à la municipalité pour nouvelle décision (ch. I et II du dispositif de l'arrêt), en mettant à la charge de la commune d'Ecublens les frais de justice (ch. III du dispositif) ainsi qu'une indemnité de 1'000 fr. allouée à R._____ à titre de dépens (ch. IV du dispositif). Sur le fond, le Tribunal administratif a appliqué l'art. 80 al. 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), qui régit la transformation et l'agrandissement des bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir; il a considéré que les conditions posées par cette disposition étaient remplies. Il a donc écarté les arguments de la municipalité, qui d'une part invoquait la règle de l'art. 26 RPGA selon laquelle, dans la zone en question, "les bâtiments d'habitation auront une surface bâtie minimum de 200 m2", et d'autre part se prévalait de l'interdiction d'affecter à l'habitation les dépendances au sens de l'art. 39 RLATC.
Selon le consid. 5 de l'arrêt, le renvoi de l'affaire à la municipalité implique qu'elle "rende une nouvelle décision statuant sur la demande de permis de construire au vu des autres règles applicables". Quant à l'allocation de dépens, elle est justifiée par le fait que dame R._____ a "recouru au service de plusieurs mandataires professionnels auquel l'usage assure une rémunération (art. 394 al. 3 CO)".
D.
Agissant par la voie du recours de droit public pour violation de son autonomie, la commune d'Ecublens demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif et de renvoyer l'affaire à ce tribunal pour qu'il admette le recours (sic), avec suite de frais et dépens. S'agissant des conditions de l'autorisation de construire, la commune se plaint d'une application arbitraire de l'art. 80 al. 2 LATC et des dispositions du règlement communal. Elle conteste au surplus l'allocation de dépens à la requérante du permis de construire.

Dans sa réponse, qu'elle a signée avec B._____ - laquelle est, d'après cet acte, chargée de traiter l'affaire pour la propriétaire -, R._____ se détermine sur les griefs de la commune en proposant en substance le rejet du recours de droit public. Le Tribunal administratif conclut dans le même sens.
E.
Par une ordonnance du 8 avril 2005, le Président de la Ire Cour de droit public a rejeté la demande d'effet suspensif présentée par la commune recourante.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.
Vu le sort à réserver aux griefs de la recourante (cf. infra, consid. 3 et 4), il n'y a pas lieu de vérifier si le recours de droit public satisfait aux exigences formelles des art. 86 à 89 OJ, en matière de recevabilité.
2.
Les communes vaudoises jouissent manifestement d'une autonomie protégée par le droit constitutionnel lorsqu'elles traitent des demandes de permis de construire pour des projets sis dans la zone à bâtir de leur territoire (cf. notamment art. 2 al. 1, art. 17 et art. 103 ss LATC). La recourante se prévaut donc à bon escient de son autonomie. Dans la mesure où celle-ci est en cause, la commune peut exiger que l'autorité cantonale respecte les limites de sa compétence et qu'elle applique correctement les dispositions du droit fédéral, cantonal ou communal qui règlent la matière (ATF 128 I 3 consid. 2b p. 9; 121 I 155 consid. 4 p. 159; 116 Ia 52 consid. 2 p. 54 et les arrêts cités). La commune recourante peut donc, dans cette mesure, se plaindre d'une application arbitraire de la législation cantonale sur l'aménagement du territoire et du droit cantonal de procédure administrative, quand ces questions sont dans un rapport de connexité.
3.
La recourante reproche au Tribunal administratif une violation manifeste de l'art. 80 al. 2 LATC. Elle fait valoir que le bâtiment litigieux n'est plus utilisé pour l'habitation depuis une cinquantaine d'années et qu'il faut donc examiner la nouvelle affectation, selon le projet de l'intimée, au regard des normes du règlement communal de 1999. Or un bâtiment d'habitation de moins de 200 m2 serait en soi non réglementaire (cf. art. 26 RPGA). Cette construction existante devrait être qualifiée de dépendance de peu d'importance, ce qui d'une part permet de faire abstraction des règles sur la distance à respecter entre bâtiments (principaux) sur une même parcelle, mais qui d'autre part exclut une affectation à l'habitation, conformément au droit cantonal (art. 39 RLATC, auquel renvoie l'art. 109 RPGA).
3.1 Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif a appliqué l'art. 80 LATC, qui règle la situation juridique des "bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir entrées en force postérieurement, relatives aux dimensions des bâtiments, à la distance aux limites, au coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol, ou à l'affectation de la zone" (art. 80 al. 1 LATC). Cette disposition fixe à son alinéa 2 les conditions de transformation de ces bâtiments, dans les termes suivants:
"Leur transformation dans les limites des volumes existants ou leur agrandissement peuvent être autorisés, pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte sensible au développement, au caractère ou à la destination de la zone. Les travaux ne doivent pas aggraver l'atteinte à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui en résultent pour le voisinage".
Le Tribunal administratif a retenu que le bâtiment litigieux n'était pas conforme à la règle du droit communal fixant, dans le cas particulier, à 20 m la distance minimum entre bâtiments sis sur la même propriété (art. 29 al. 1 et 2 RPGA) et qu'il ne respectait pas non plus la prescription de l'art. 26 RPGA sur la surface bâtie minimale de 200 m2. Il a néanmoins considéré que la municipalité ne prétendait pas que le projet litigieux compromettrait le développement de la zone, que le plan communal prévoyait pour cette parcelle une affectation à l'habitation, et que telle était la destination originelle du bâtiment. Il a également retenu qu'on ne voyait, du fait des travaux, aucune aggravation de l'atteinte à la réglementation en vigueur puisque la distance entre bâtiments n'allait pas être réduite, et que l'exigence d'une surface minimale pour les nouvelles constructions (locatifs) n'empêchait pas de vouer à l'habitation des bâtiments existants d'une surface inférieure. Il a en outre nié l'existence d'inconvénients pour le voisinage. Enfin, il a considéré que le bâtiment litigieux n'était pas une dépendance au sens de l'art. 39 RLATC; en conséquence, une interdiction de le vouer à l'habitation ne saurait être fondée sur cette
disposition.
3.2 Ce n'est que sous l'angle de l'arbitraire que le Tribunal fédéral peut revoir l'application des différents critères de l'art. 80 LATC, ainsi que celle des dispositions du droit cantonal ou communal pertinentes dans ce cadre. Selon la jurisprudence, l'arbitraire, prohibé par l'art. 9 Cst., ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable; le Tribunal fédéral n'annulera la décision attaquée que lorsque celle-ci est manifestement insoutenable, qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique indiscuté, ou encore lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que la motivation formulée soit insoutenable; il faut encore que la décision apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 129 I 8 consid. 2.1 p. 9; 128 I 273 consid. 2.1 p. 275 et les arrêts

cités).
3.3 La commune recourante reproche au Tribunal administratif de n'avoir pas qualifié le bâtiment litigieux de "dépendance" au sens de l'art. 39 RLATC. Il est vrai que l'application de cette norme, le cas échéant, pouvait exclure la création de locaux destinés à l'habitation ou à l'activité professionnelle (art. 39 al. 2, 2ème phrase RLATC). Pour répondre à la définition du droit cantonal, une dépendance doit avoir un "volume de peu d'importance par rapport à celui du bâtiment principal"; le règlement cantonal mentionne comme exemples les "pavillons, réduits de jardin ou garages particuliers pour deux voitures au plus" (art. 39 al. 2, 1re phrase RLATC). L'art. 39 RLATC laisse ainsi à l'autorité compétente une certaine marge pour l'interprétation de ces notions juridiques. Dans ces circonstances, il n'est pas arbitraire de considérer que le bâtiment litigieux, utilisé dans le passé pour l'habitation et pas comparable à un simple pavillon ou réduit de jardin, est plus important qu'une dépendance au sens de l'art. 39 RLATC. En conséquence, le Tribunal administratif pouvait, sans violer l'art. 9 Cst., faire abstraction de l'interdiction de créer des locaux d'habitation contenue dans cette norme.

La commune recourante soutient par ailleurs qu'affecter à l'habitation une construction de moins de 200 m2 violerait l'art. 26 RPGA et que les travaux litigieux ne pourraient être autorisés sur la base de l'art. 80 al. 2 LATC car il s'agirait non pas d'une aggravation de l'atteinte à la réglementation en vigueur, mais bien plutôt d'une nouvelle atteinte, inadmissible selon les critères légaux. Le Tribunal administratif a considéré, à ce propos, que le point décisif était l'affectation du bâtiment litigieux à l'habitation, ce qui était conforme à la destination de la zone à bâtir en question. En effet, ce bâtiment ne respecte certes pas une règle relative aux dimensions des constructions, entrée en vigueur après qu'il a été édifié (art. 26 RPGA), mais le type d'utilisation prévue pour cette zone est bien l'habitation, et non pas une affectation non résidentielle (industrie, artisanat, commerce, notamment). Il n'est dès lors pas insoutenable de considérer que la création d'un logement dans un petit bâtiment existant ne crée ni une atteinte sensible à la destination de la zone, ni une aggravation évidente de l'atteinte à la réglementation en vigueur, ces notions laissant du reste elles aussi une certaine marge d'interprétation à l'autorité judiciaire cantonale. Là où, comme dans le cas particulier, le droit communal fixe une surface minimale des constructions pour des motifs d'urbanisme - et non pour des raisons de salubrité ou de sécurité des constructions, ou éventuellement pour d'autres motifs de police -, la juridiction cantonale peut sans arbitraire estimer que le but de l'art. 80 al. 2 LATC est bien de favoriser une transformation, respectant le caractère résidentiel de la zone, "dans les limites des volumes existants" en dépit du non-respect de la règle sur la surface minimale. Si l'on voyait là - comme la recourante - une nouvelle atteinte inadmissible à la réglementation en vigueur, on empêcherait en définitive les transformations de petits bâtiments sans agrandissement simultané (en l'occurrence, pour atteindre la limite de l'art. 26 RPGA, la surface au sol du bâtiment litigieux devrait être multipliée par cinq). Par son interprétation de l'art. 80 al. 2 LATC, le Tribunal administratif a abouti dans ces circonstances à un résultat qui est loin d'être arbitraire. Les griefs de la commune sont donc mal fondés.
4.
La commune recourante critique encore l'allocation de dépens à l'actuelle intimée, requérante de l'autorisation de construire. Elle soutient que les dépens sont destinés au représentant professionnel de la partie, pour le travail effectué dans le cadre de la procédure; ceux-ci ne sauraient couvrir les frais d'architecte ou de géomètre, ni ceux d'un mandataire qui n'indique pas agir à titre professionnel pour défendre certains clients devant le Tribunal administratif. La commune fait valoir que B._____ ne satisfaisait pas à cette dernière exigence, que l'acte de recours cantonal était très bref, que le travail accompli par les mandataires n'a pas été décrit dans l'arrêt attaqué, et enfin que l'allocation en pareil cas d'une indemnité de 1'000 fr. - alors qu'une partie représentée par un avocat obtient généralement un montant de l'ordre de 1'500 fr. à 2'500 fr. - violerait l'art. 55 al. 2 de la loi cantonale sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA).
4.1 Seul le grief d'arbitraire dans l'application du droit cantonal entre en considération à ce propos car l'allocation de dépens à la partie qui obtient gain de cause ne découle pas des principes généraux du droit ni des garanties de procédure de la Constitution fédérale (ATF 104 Ia 9 consid. 1 p. 13; arrêt P.1719/1984 in ZBl 86/1985 p. 508 consid. 2a).
4.2 En vertu de l'art. 90 al. 1 let. b OJ, pour que le recours de droit public soit recevable, il faut que l'acte de recours contienne un exposé des faits essentiels et un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés, précisant en quoi consiste la violation. Il résulte en particulier de cette obligation de motiver que le Tribunal fédéral ne se prononce que sur les griefs soulevés de manière claire et explicite, et qu'il n'examine donc pas d'office en quoi le prononcé attaqué pourrait être contraire aux droits constitutionnels

de la partie lésée (cf. ATF 129 I 185 consid. 1.6 p. 189; 127 III 279 consid. 1c p. 282; 126 III 534 consid. 1b p. 536; 125 I 71 consid. 1c p. 76).

En l'espèce, vu l'objet de la contestation, la motivation du recours devrait donc énoncer avec précision les règles de la législation cantonale en matière d'allocation de dépens et, le cas échéant, la jurisprudence à ce sujet. Or l'unique norme du droit cantonal invoquée par la recourante est l'art. 55 al. 2 LJPA ("le tribunal peut mettre un émolument à la charge des communes et leur allouer des dépens"). La référence est sans pertinence car cette prescription ne fixe ni les conditions ni le montant des dépens mis à la charge d'une commune (ou d'une autre partie) et alloués à la partie adverse. En outre, la recourante invoque différents critères ou modalités relatifs aux dépens - ils ne seraient alloués qu'aux représentants professionnels, ils seraient exclus pour les architectes et géomètres, ils seraient limités à 2'500 fr. pour les avocats - sans toutefois citer une seule référence à ce propos dans la jurisprudence du Tribunal administratif, ni aucune preuve de la pratique cantonale. Il en résulte que ce grief n'est pas présenté conformément aux exigences de motivation de l'art. 90 al. 1 let. b OJ et qu'il est irrecevable.
5.
Il s'ensuit que le recours de droit public doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

Il n'y a pas lieu de percevoir un émolument judiciaire (art. 156 al. 2 OJ). L'intimée a répondu au recours de droit public avec l'assistance de B._____, en précisant qu'elle avait demandé à cette personne, professionnelle de l'immobilier, de la représenter dans cette affaire. Comme elle obtient gain de cause, il se justifie de lui allouer une indemnité à titre de dépens, pour ses frais liés à ce mandat de représentation (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours de droit public est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
3.
Une indemnité de 300 fr., à payer à l'intimée R._____ à titre de dépens, est mise à la charge de la commune d'Ecublens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 29 avril 2005
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: