

VD_OMNI AC.1990.7480 vom 31. März 1992

VD Tribunal cantonal, 1992-03-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1990.7480

FR: VD_OMNI AC.1990.7480 du 31 mars 1992

IT: VD_OMNI AC.1990.7480 del 31 marzo 1992

Regeste

Résidence Panoramic 2000 c/Montreux | qualité pour recourir du tiers non-voisin, propriétaire sur le territoire communal; modification de jurisprudence; exigence d'un intérêt spécial et direct; droit transitoire; caducité d'un plan d'alignement.

Erwägungen

E. 27

septembre 1974, V. Rogier et crts c. Morges; no 2657, 6 novembre 1972, P. Jeanneret c. Montreux, RDAF 1973, p. 432; no 2386, 27 février 1970, société Gulf c. Lausanne, RDAF 1972, p. 77). Ainsi, pour la commission, tous les propriétaires de la commune étaient fondés à recourir contre les décisions autorisant des ouvrages sur le territoire communal, régis par un même ensemble de règles à considérer comme formant un tout (v. B. Bovay, Le permis de construire en droit vaudois, Lausanne 1988, p. 264). bb) Appliquant l'art. 3 al. 1er APRA, le Conseil d'Etat s'en est tenu quant à lui, plus strictement que ne l'a fait la commission de recours, à l'exigence d'un intérêt juridiquement protégé par la loi applicable (cf. Küffer c. Municipalité de Morges, RDAF 1984, p. 500; Calame et Bercher c. Municipalité de La Tour-de-Peilz, RDAF 1982, p. 70; J., M. et T. c. Département des travaux publics et L., RDAF 1973, p. 144 ss, spéc.p. 150). Pour savoir si le recourant possédait un intérêt juridiquement protégé, le Conseil d'Etat a appliqué par analogie (v. par ex.: ACE Friedrich et crts c. DTPAT, 6 décembre 1985, R 6 668/85) les principes dégagés par le Tribunal fédéral à propos de l'art. 88 de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJF). Il faut, selon lui, examiner la nature de la norme dont la violation est alléguée : l'existence d'un intérêt juridique est reconnue si les prescriptions légales ont été édictées pour la protection des particuliers et si le recourant se trouve dans leur champ de protection. En matière d'autorisation de bâtir, la jurisprudence du Tribunal fédéral reconnaît la qualité pour recourir aux voisins s'ils invoquent la violation de dispositions du droit des constructions qui tendent non seulement à la sauvegarde des intérêts de la collectivité, mais aussi, voire principalement, à la protection de leurs propres intérêts de voisins. Il faut en outre que le recourant se trouve dans le champ de protection des dispositions dont il allègue la violation et qu'il soit touché par les effets prétendument illicites de la construction litigieuse (cf. ATF 113 Ia 470; 106 Ia 62). A l'inverse, le Conseil d'Etat n'a pas reconnu d'intérêt juridiquement protégé et, partant, la qualité pour recourir, lorsque la loi est édictée dans l'intérêt de tiers ou dans le seul intérêt public, même si le recourant a un intérêt de fait à son application (voir: RDAF 1973 p.144 et 1982 p.70 cités ci-dessus; Cherix et crts c. DTP, 26 juin 1987, R6 726/86, RDAF 1988, p.159-160; Suter et crts c. DTP, 10 mai 1985, R6 614-615/85; Imhof c. DTP, 8 août 1984, R6 504/83; Bosshard c. DTP, 25 avril 1984, R6 500/83; Sordet c. Municipalité de Lutry, 28 décembre 1983, R9 886/83; ATF 106 Ia 63). A tout le moins faut-il que les normes dont la violation est alléguée tendent également, sinon

principalement, à la protection d'intérêts propres au recourant (ATF 107 Ia 341; 106 Ia 63 déjà cités). Cette jurisprudence ne concerne naturellement que le contrôle du droit cantonal par l'autorité de recours. Lorsque la décision de dernière instance cantonale peut être portée par un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, les cantons ne peuvent subordonner la qualité pour agir à des conditions plus strictes que celles qui découlent de l'art. 103, lit.a OJF ; la notion d'intérêt digne de protection s'impose alors, en tant qu'exigence minimale, chaque fois qu'un litige relevant du droit administratif fédéral est susceptible de recours ordinaire fédéral (ATF 116 II 137, c. 4a; 115 Ib 370-371; 112 Ia 190; 112 Ib 415; 109 Ib 276). b) L'art. 37 LJPA, applicable en l'espèce, a la même teneur que l'art. 3 APRA. Les travaux et les débats qui ont présidé à son adoption témoignent des réflexions du législateur concernant la qualité pour recourir. Le projet du Conseil d'Etat prévoyait de reconnaître le droit de recourir "à toute personne physique ou morale dont les droits ou obligations sont touchés par la décision attaquée" . Cette formulation entendait maintenir l'exigence d'un intérêt juridiquement protégé et prévenir ainsi un élargissement du cercle des personnes habilitées à recourir (BGC aut. 1989, p. 539). La commission parlementaire a préféré s'en remettre au texte de l'APRA, souhaitant ainsi préserver le droit de recours que les associations ayant pour but la sauvegarde d'intérêts généraux s'étaient vu reconnaître par la Commission cantonale de recours en matière de constructions (BGC aut. 1989, p. 698). Le Conseil d'Etat s'est rallié à cette proposition, n'entendant pas changer le système et s'en remettant au Tribunal administratif pour harmoniser la jurisprudence et, cas échéant, affiner certaines définitions. c) La jurisprudence très libérale de la commission de recours a été édictée d'abord par souci de permettre un large contrôle des décisions administratives par l'autorité juridictionnelle, dans un domaine où l'intérêt public fait rarement défaut (v. Bersier, La procédure devant la Commission cantonale de recours en matière de constructions, in RDAF 1981, p. 137, spéc. 151). Elle était également sous-tendue par une idée d'égalité de traitement : les désavantages que les règles de police des constructions apportent à chaque propriétaire en restreignant ses droits trouveraient "une compensation dans les avantages qu'ils retirent de l'observation des mêmes règles par ses voisins." Or cette compensation ne peut être juridiquement assurée "que si l'on reconnaît à chaque propriétaire le droit d'exiger de l'administration qu'elle fasse observer par les propriétaires voisins les règles dont elle lui impose à lui-même le respect." (Zwahlen, op. cit., p. 330). Poussée dans ses ultimes conséquences, cette conception conduit à faire de la propriété ou de la titularité d'un droit réel sur le territoire communal une condition suffisante pour se voir reconnaître la qualité pour recourir, sans même que le recourant soit personnellement touché par la décision attaquée. Quoique la commission se soit toujours défendue d'admettre l'action populaire, qui permettrait à tout un chacun de faire contrôler n'importe quelle règle d'aménagement du territoire ou de police des constructions, c'est bien à ce type de procédé qu'aboutit cette jurisprudence, en réservant toutefois aux seuls propriétaires la faculté de provoquer un contrôle juridictionnel pour la sauvegarde de l'intérêt général. d) Le Tribunal administratif n'entend pas se rallier à une ouverture aussi large du droit de recourir, qui, si elle contribue sans doute à l'application correcte et uniforme du droit, conduit aussi souvent à des procédures chicanières. L'intérêt protégé par la loi ne peut se résumer à celui que partagent tous les citoyens à ce que les lois auxquelles ils sont soumis soient également appliquées aux autres. On doit au contraire exiger du recourant un intérêt spécial, distinct de celui des autres habitants de la commune ou du canton, à ce que la décision attaquée soit annulée ou modifiée. Cet intérêt doit en outre être direct, autrement dit se trouver dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne de

considération avec l'objet du litige (voir par analogie avec le recours de droit administratif, ATF 116 Ib 323; 109 Ib 200). Ces conditions nécessaires, sinon suffisantes, pour fonder la qualité pour agir selon l'art. 37 LJPA, ne sont pas réunies en l'espèce. Les recourants n'ont pas été en mesure d'exposer en quoi l'autorisation accordée à la S.I. du Fresey leur causerait un préjudice quelconque. La construction prévue se trouve relativement loin de leurs propriétés, d'où elle ne sera pas visible. Ils n'incriminent du reste aucun élément du projet, mettant uniquement en cause l'alignement fixé par le plan du 31 janvier 1933, dont ils contestent l'opportunité. En fait le seul objectif des recourants paraît être de dénoncer une situation qu'ils considèrent comme contraire à l'intérêt public et d'appuyer les démarches entreprises parallèlement dans le cadre du conseil communal pour obtenir l'abrogation du plan d'alignement de 1933. Le recours tend d'autre part à exercer une pression sur la municipalité pour qu'elle mette rapidement en oeuvre la réalisation du trottoir prévu depuis plusieurs années le long de la route de Fontanivent. Les intérêts généraux poursuivis par les recourants apparaissent ainsi sans rapport direct avec le projet de construction litigieux, dont le sort n'est en rien lié à la procédure législative tendant à l'abrogation du plan d'alignement, ni au calendrier des travaux de réalisation du trottoir. Il apparaît en définitive que la situation de fait ou de droit des recourants n'est pas susceptible d'être influencée par l'issue du litige, de sorte qu'un intérêt digne de protection à faire trancher ce dernier doit leur être dénié (v. ATF 116 Ib 323; 110 Ib 400). 2.

Le principe de l'égalité devant la loi exige qu'un changement de jurisprudence qui, touchant à la recevabilité d'un recours ou d'une action, peut entraîner la perte d'un droit, soit précédé d'un avertissement (ATF 109 II 176; 106 Ia 92; 104 Ia 3; 103 Ib 201). On peut certes se demander si cette règle est applicable à une autorité nouvellement constituée, appliquant d'autres normes que l'autorité à laquelle elle succède. Le principe de la confiance ne protège en effet pas contre les modifications législatives (ATF 107 Ia 197). Néanmoins, dans la mesure où le texte de l'art. 37 al. 1er LJPA est identique à celui de l'art. 3 al. 1er APRA, qu'il a remplacé, le Tribunal administratif considère qu'il ne saurait, sans avertissement préalable, interpréter ces dispositions de manière plus restrictive que ne le faisait la commission de recours. En tout cas lorsque le recours a été déposé devant cette autorité, puis transmis ultérieurement au Tribunal administratif conformément à l'art. 62 LJPA, sa recevabilité doit être examinée conformément aux règles en vigueur au moment du dépôt. A cet égard, on a vu que la commission de recours définissait de manière extrêmement large le cercle des tiers ou des voisins habilités à recourir contre une autorisation de construire. Elle n'en a exclu que, d'une part et faute d'intérêt légitime, ceux qui poursuivent des fins étrangères au droit des constructions, comme la limitation d'une concurrence commerciale, voire la solution de difficultés contractuelles entre architecte et maître de l'oeuvre, et, d'autre part, ceux qui, tels des locataires, ne sont pas titulaires d'un droit réel ou d'un droit personnel à la constitution d'un tel droit sur un fonds de la commune (Bersier, op. cit., p. 151, et les arrêts cités). En l'occurrence les recourants sont propriétaires sur le territoire de la commune. On ne saurait d'autre part prétendre qu'ils poursuivent des fins étrangères à la construction en contestant l'application d'un plan d'alignement. Le recours apparaît ainsi recevable. 3.

Les recourants font principalement valoir, sans être démentis, que l'alignement prévu par le plan du 31 janvier 1933 n'a pas été appliqué durant de nombreuses années, les propriétaires riverains ayant été incités à observer pour leurs constructions une distance minimum de 12,50 mètres par rapport à l'axe de la chaussée, si bien qu'à quelques rares exceptions près la totalité des bâtiments ont été édifiés à plus de 3 mètres de la limite de la route. Cette distance, qui correspond à 6,25 mètres environ par rapport à l'axe, serait en outre inadaptée

aux conditions actuelles du trafic. Dans le litige opposant les mêmes recourants à la Municipalité de Montreux et J.-P. Lauffer SA, le Conseil d'Etat, le Tribunal fédéral et la Commission de recours en matière de constructions ont successivement considéré que le plan du 31 janvier 1933 était toujours en vigueur (décision du 8 juin 1990; ATF du 4 décembre 1990; prononcé du 11 septembre 1991). On ignore sur la base de quels documents les deux premières autorités ont fondé cette constatation. Pour sa part, la commission de recours n'avait à son dossier qu'une photocopie partielle du plan pour le secteur concerné, ainsi qu'une photocopie de sa page de garde portant les sceaux et les signatures de la municipalité, du conseil communal et du Conseil d'Etat. Ces documents ne laissaient pas apparaître le lien étroit entre le plan d'alignement lui-même et le règlement spécial pour les constructions sur la route cantonale no 737 de Fontanivent à Chernex. L'un et l'autre ont été adoptés simultanément par le conseil communal et le Conseil d'Etat. En outre, il apparaît clairement que le plan n'est que la simple illustration de l'art. 2 al. 1er du règlement, qui lui-même se réfère à la loi sur les routes. Selon une lettre du Service des routes au géomètre officiel Jaquet, du 25 novembre 1969, produite par les recourants, ledit service considérait que la limite des constructions en bordure de la RC no 737, au lieu-dit "En Tréchillonel" (soit dans le secteur B du plan de 1933), était fixée à 12,50 mètres dès l'axe de la chaussée existante. Quand bien même ce chiffre ne correspond ni à l'art. 123 de la loi du 25 janvier 1923 sur les routes (3 mètres de la limite de la route cantonale), ni à l'art. 126 de la loi du 5 septembre 1933 (même teneur), ni à l'art. 72 de la loi actuelle, en vigueur depuis le 19 juin 1964 (15 mètres dès l'axe de la chaussée, la route de Fontanivent étant alors classée route secondaire de première classe), cela tend à démontrer qu'à cette époque déjà l'alignement figuré par le plan de 1933 n'était plus observé. Quoi qu'il en soit, le règlement spécial pour les constructions sur la route cantonale no 737 de Fontanivent à Chernex, approuvé le 31 janvier 1933, a été formellement abrogé par le règlement de la Commune de Montreux sur le plan d'extension et la police des constructions, du 15 décembre 1972 (art. 112). Cette abrogation a nécessairement entraîné celle du plan qui était attaché au règlement spécial. On ne voit en effet pas quelle logique il aurait pu y avoir, pour le Conseil communal de Montreux, à abroger, entre autres dispositions, celle fixant la distance des constructions à 3 mètres de la limite de la route et à laisser subsister le plan qui matérialisait cette règle sur le terrain. On doit par conséquent admettre qu'il n'existe plus, dans le secteur considéré, de plan communal dérogeant à l'art. 72 de la loi sur les routes et que la distance à observer lors de la construction d'un bâtiment en bordure de la route secondaire de deuxième classe no 737e est de 10 mètres par rapport à l'axe de la chaussée. Le projet litigieux ne respecte pas cette distance, et comme il ne s'agit pas d'une construction de peu d'importance, il ne saurait être autorisé, fût-ce à titre précaire (v. art. 74 LR). 4.

Les recourants demandent en outre à connaître le calendrier des travaux pour la construction et l'aménagement du trottoir prévu le long de la route de Fontanivent. Cette demande, qui doit être considérée comme une simple pétition destinée à la Municipalité de Montreux, est sans rapport avec la réglementarité du projet litigieux. La réponse qui pourrait lui être donnée ne saurait d'aucune manière conditionner l'octroi du permis de construire. Comme le relève la municipalité dans ses observations, il suffit de constater que le terrain en question est équipé pour la construction, notamment qu'il dispose d'un accès satisfaisant, ce qui n'est pas contesté en l'espèce. 5.

Conformément aux art. 38 et 55 LJPA, il convient de mettre un émolument à la charge de la société constructrice, qui succombe. Il n'y a en revanche pas lieu à l'allocation de dépens, les recourants ayant procédé sans l'assistance d'un avocat.

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