

VD_OMNI AC.2007.0263 vom 30. Dezember 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-12-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2007.0263

FR: VD_OMNI AC.2007.0263 du 30 décembre 2008

IT: VD_OMNI AC.2007.0263 del 30 dicembre 2008

Regeste

ULLMANN/Municipalité de Montreux | Portée du principe de la bonne foi. L'indication portée par le constructeur sur un plan du dossier de la demande de permis de construire selon laquelle un garage ne compte pas dans le coefficient d'occupation du sol ne peut être assimilée à une promesse formelle de la municipalité de ne pas prendre en compte la surface de ce garage lors de nouveaux projets de construction sur la même parcelle, alors que le règlement communal prévoit que le garage en cause doit être compté dans la surface bâtie.

Erwägungen

E. 1

Il convient de déterminer dans un premier temps si le projet de construction de la recourante respecte les dispositions de la réglementation communale concernant le coefficient d'occupation du sol. a) La loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC ; RSV 700.11) ne définit pas la notion de coefficient d'occupation du sol qui est simplement mentionnée aux art. 48 al. 3 et 84 LATC. Il ressort de l'art. 47 al. 1 LATC que le législateur cantonal a délégué aux communes la compétence de fixer de manière précise dans leurs plans et règlements d'affectation les prescriptions relatives à la mesure de l'utilisation du sol, qui comprend également la définition du coefficient d'occupation du sol (arrêt TA AC.1999.0213 du 27 avril 2001). Le coefficient d'occupation du sol (COS) indique la proportion de la surface occupée par les bâtiments sur un terrain donné. Il a pour fonction de limiter l'emprise des constructions sur les parcelles en maintenant des espaces non construits de verdure autour de chaque bâtiment; il permet donc d'assurer à la fois des conditions d'aération et d'ensoleillement des bâtiments en limitant la densité de la surface construite au sol dans une zone déterminée et en maintenant une proportion de surface verte (voir notamment Jean-Luc Marti , Distance, coefficient et volumétrie des constructions en droit vaudois, Thèse Lausanne 1988, p. 151-152). Le coefficient ou l'indice d'occupation du sol assure une fonction importante d'aménagement du territoire en influençant sur la structure, la trame et la forme urbaine d'un quartier donné, et il permet aussi de définir ou de maintenir les caractéristiques du tissu bâti (voir arrêts AC.2007.0278 du 14 octobre 2008 consid. 3a ; AC.2004.0213 du 22 juin 2006 consid. 8 et AC.2004.0100 du 27 décembre 2004). b) L'art. 38 du règlement de la Commune de Montreux sur le plan d'affectation et la police des constructions (RPA) précise que la surface bâtie ne peut excéder 1/8 de la surface de la parcelle dans la zone de faible densité, pour les bâtiments comportant deux étages sous la corniche. Selon l'art. 74 RPA, la surface bâtie est mesurée au niveau de la construction présentant les plus grandes dimensions en plan, compte non tenu des terrasses non couvertes, des seuils, des perrons, des balcons à saillie jusqu'à 1 m 50 de largeur (fermés latéralement ou non) et d'autres installations semblables (al. 1). Pour le calcul de la surface bâtie, il n'est pas tenu compte des

dépendances souterraines, respectivement d'autres constructions souterraines de plus grandes dimensions destinées aux installations de stationnement des véhicules, ni des dépendances hors terre dont la surface totale ne dépasse pas 1/5 de celle du bâtiment principal (al. 2). Sont considérées comme souterraines les dépendances et autres constructions dont les 3/4 au moins du volume sont situés en dessous du niveau du terrain naturel, dont une face ou plus est visible une fois le terrain aménagé, et dont la toiture est en principe recouverte d'une couche de terre végétale engazonnée ou aménagée en verdure. La municipalité peut cependant autoriser l'aménagement d'emplacements de stationnement sur la toiture des dépendances et autres constructions souterraines si la création et le maintien de surfaces de verdure suffisantes sont par ailleurs garantis (al. 3). Il ressort de la disposition communale que seules les dépendances souterraines répondant aux critères de l'art. 74 al. 3 RPA ne comptent pas dans le coefficient d'occupation du sol. Or, les plans d'exécution du garage de la recourante montrent que plus de la moitié de son volume est situé au dessus du terrain naturel ; une telle construction entre ainsi dans le calcul de la surface bâtie déterminante pour fixer le coefficient d'occupation du sol (voir aussi art. 84 LATC). Une telle interprétation est d'ailleurs conforme à la jurisprudence selon laquelle les dépendances entrent en principe dans le calcul de la surface bâtie, à défaut de disposition réglementaire communale contraire (Jean-Luc Marti, op. cit., p. 156). En ce qui concerne les piscines, la jurisprudence a précisé que les ouvrages à ciel ouvert destinés à la pratique du sport, tels que courts de tennis ou piscines, sont des installations qui modifient de façon sensible la configuration du sol, tant par les terrassements qu'ils peuvent nécessiter, que par la soustraction d'une portion notable de terrain à la végétation, et par l'occupation même de la surface au sol. Ainsi, à défaut de règle spéciale dans les règlements communaux, ces installations sont soumises aux mêmes dispositions que celles applicables aux constructions et elles doivent être prises en compte dans le calcul du coefficient d'occupation du sol (voir RDAF 1980 p. 61-62 ; voir aussi Jean-Luc Marti, op. cit., p. 156, ainsi que RDAF 1975 p. 214 et 280). c) En l'espèce, la construction de la piscine a nécessité des ouvrages de terrassement importants, notamment un mur de soutènement d'une hauteur apparente de 1 m 60, ainsi que d'imposants mouvements de terre, en particulier des remblais jusqu'à une hauteur de 2 mètres. Il s'agit ainsi d'un ouvrage relativement important, qui modifie de manière sensible la configuration et la destination du sol, et qui doit être pris en considération dans le calcul du coefficient d'occupation du sol. En revanche, bien que le tribunal ne dispose pas de plan précis à cet égard, le local technique de la piscine est une construction souterraine qui n'entre pas en considération dans le calcul du coefficient d'occupation du sol, en application de l'art. 74 RPA. d) C'est ainsi à juste titre que la municipalité a compté, dans le calcul de la surface bâtie, le garage de 46 m

E. 2

, respecte le coefficient de 1/6 applicable aux constructions présentant un niveau sous la corniche. En tous les cas, la municipalité n'a pas annoncé qu'elle entendait engager ni poursuivre une « pratique dérogatoire » consistant à ne pas prendre en considération les piscines et les dépendances non enterrées dans le calcul du coefficient d'occupation du sol. Dans ces conditions, le grief relatif à l'égalité de traitement doit être écarté.

E. 3

La recourante invoque encore le principe de la bonne foi. Elle se prévaut des assurances données par les représentants de l'administration communale selon lesquels ni le garage, ni la piscine ne devaient compter dans le calcul de la surface bâtie. a) Découlant directement

de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le droit à la protection de la bonne foi préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636 ; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170 ; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125 ; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, aux conditions suivantes : l'autorité est intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées ; elle a agi ou est censée avoir agi dans les limites de ses compétences ; l'administré n'a pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu ; il s'est fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et enfin, la réglementation ne doit pas avoir changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 ; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170 ; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123 et les références citées). b) En l'espèce, en ce qui concerne la construction du garage, le tribunal constate que les plans du projet mis à l'enquête publique comportent bien l'indication suivante : « garage deux places ne comptant pas dans la surface bâtie 46 m² ». Cette indication n'a toutefois pas été apposée par la municipalité, mais directement par le géomètre ou l'architecte qui a établi le plan. Il ressort en outre des plans de construction du garage produits par la recourante que celui-ci ne saurait en aucun cas être assimilé à une dépendance souterraine, car seule une petite portion du volume (vraisemblablement un quart) se situe en dessous du niveau du terrain naturel. Le garage est d'ailleurs visible sur plus de trois faces et il n'est pas douteux qu'il ne fait pas partie des dépendances enterrées qui n'entrent pas en considération dans le calcul du coefficient d'occupation du sol selon l'art. 74 RPA. Par ailleurs, il n'existe aucune pièce de la municipalité confirmant que le garage ne serait pas compté dans le calcul du coefficient d'occupation du sol. Cette question n'était d'ailleurs pas déterminante à l'époque puisque la construction respectait de toute manière le coefficient de 1/6 résultant de l'art. 38 RPA. Ainsi, même si les fonctionnaires de l'administration communale avaient indiqué oralement à la recourante, à son mari, aux architectes, ou encore à l'entrepreneur, que le garage n'allait pas être pris en considération dans le calcul du coefficient d'occupation du sol, ces seules affirmations orales ne suffisaient pas encore à fonder une promesse de l'autorité compétente, à savoir un engagement formel de la municipalité, selon lequel l'ouvrage ne serait pas compté dans le calcul du coefficient d'occupation du sol. L'audition de témoins requise par la recourante n'est donc pas nécessaire (ATF 124 I 208 consid. 4a p. 211). c) En ce qui concerne la piscine, les plans de construction mis à l'enquête publique ne sont pas aussi clairs que les plans concernant la construction du garage. Aucune indication n'est en effet donnée sur la prise en compte de l'installation dans le calcul de la surface bâtie déterminant le coefficient d'occupation du sol. En revanche, il ressort du compte-rendu de la séance du 9 septembre 2004, annexé à la réponse au recours de la municipalité, que la recourante a bien parlé d'un projet de nouvelle construction à réaliser sur la partie est du terrain, qui sera nettoyée et débarrassée des pierres, et que la question du coefficient d'occupation du sol a été discutée. Le compte-rendu de la séance du 9 septembre 2004 comporte à cet égard la phrase suivante: « Par ailleurs, il est rappelé que, dans le cadre de la deuxième construction, la question de la surface bâtie devra être examinée attentivement, compte tenu notamment, du potentiel à bâtir restant en relation avec les aménagements extérieurs réalisés. Le résultat de l'enquête publique à laquelle ce

projet devra être soumis, demeure en tout état de cause réservé. » Toutefois, la municipalité s'était déterminée le 13 juillet 2004 sur un projet de couverture de la piscine présenté par la recourante dans les termes suivants: « Nous nous référons à l'entretien que vous avez eu sur place le 24 juin 2004 avec notre collaborateur, M. Ph. Lozet et aux documents remis à cette occasion. Par la présente, nous confirmons que le projet de couverture de la piscine avec des éléments télescopiques, devra faire l'objet d'une enquête publique, dont nous réservons naturellement le résultat et la décision de la Municipalité. Si vous entendez donner suite à votre projet, nous vous invitons à nous adresser un dossier complet en vue de débiter les formalités administratives. Nous attirons votre attention sur le fait que cette construction devra être prise en compte dans le calcul de la surface bâtie. » La recourante pouvait certes déduire de cette correspondance que la piscine non couverte ne comptait pas dans le calcul de la surface bâtie. Mais il est aussi possible de comprendre cette correspondance en ce sens que la couverture de la piscine ayant une emprise plus importante que celle de la piscine, elle devait aussi compter dans le calcul de la surface bâtie. De plus, cette indication est intervenue après la construction de la piscine et elle ne semble pas avoir été déterminante pour décider de la construction de l'ouvrage ; il s'agit cependant d'un indice selon lequel les représentants de l'administration communale auraient pu donner à la recourante l'information selon laquelle les piscines ne comptaient pas dans le coefficient d'occupation du sol. Il n'en demeure pas moins que si cette question était essentielle, la recourante aurait dû, dans le doute, exiger de la municipalité une position claire à cet égard, sans s'engager dans les travaux de construction de l'ouvrage litigieux. Ainsi, même si les représentants du Service de l'urbanisme avaient indiqué à la recourante que la piscine ne comptait pas dans le calcul du coefficient d'occupation du sol, il ne s'agit pas non plus d'une promesse formelle de l'autorité compétente, seule la municipalité pouvant s'engager à cet égard. Le tribunal constate également que le nouveau projet de règlement communal sur le plan général d'affectation et la police des constructions, en cours d'adoption, ne comporte pas de dispositions permettant de soustraire la construction d'une piscine du calcul de la surface bâtie. La nouvelle réglementation communale prévoit en revanche pour le secteur litigieux un coefficient d'occupation du sol unique de 1/6. Le droit public de la construction ne prévoit toutefois pas d'effet anticipé positif du plan d'affectation (art. 79 LATC) et il est encore nécessaire d'attendre l'approbation et l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation communale.

E. 4

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée maintenue. En ce qui concerne la répartition des frais et dépens, le tribunal estime que les discussions engagées entre les représentants de l'administration communale et la recourante, au moment de la construction du garage et de la piscine, ont pu créer des incertitudes sur la question de la prise en compte des éléments de construction dans le calcul de la surface bâtie. Dans ces conditions, le tribunal estime qu'il n'y a pas lieu de percevoir de frais de justice ni d'allouer de dépens (art. 55 al. 3 LJPA) .