

VD_OMNI AC.2008.0074 vom 27. März 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-03-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0074

FR: VD_OMNI AC.2008.0074 du 27 mars 2009

IT: VD_OMNI AC.2008.0074 del 27 marzo 2009

Regeste

Société EDIFICE NR SA/Municipalité de Montreux, GIOVANNA HOLDING SA | La municipalité ne peut pas en l'espèce refuser un permis de construire un bâtiment conforme à la réglementation actuelle et à la réglementation en cours d'adoption : - lors de sa décision, l'intention de la municipalité d'établir un plan de quartier n'était pas suffisamment concrétisée; - le projet de construction n'entrave pas le développement du quartier au point que l'intérêt public à un développement plus harmonieux ne l'emporte sur l'intérêt privé des propriétaires et constructeurs. Recours au TF pendant.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de 20 jours fixé par l'art. 31 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA en vigueur jusqu'au 31 décembre 2008), le recours a été interjeté en temps utile. Il est au surplus recevable en la forme.

E. 2

Il convient d'abord d'examiner si le projet est réglementaire, soit s'il est conforme au RPA actuellement en vigueur, et également au nRPGA relatif au plan général d'affectation que la municipalité a soumis à l'enquête publique du 20 avril au 21 mai 2007 (RDAF 1992 p. 226). Il sera ensuite examiné si la municipalité peut refuser de délivrer un permis de construire en invoquant les art. 77 et suivants de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), au motif que le projet compromet le développement futur du quartier qui, selon l'autorité intimée, doit faire l'objet à l'avenir d'une réglementation particulière.

E. 3

Conformément à l'art. 90 RPA, la Municipalité fixe, en tenant compte de la situation, de l'importance et de la destination des constructions, la surface des places de jeux pour enfants et des espaces verts à aménager aux abords des bâtiments, ceci en règle générale à raison de 10 m² par logement (al. 1^{er}). Dans la règle, les places de jeux sont localisées à des endroits ensoleillés et à l'écart des nuisances de la circulation (al. 2). Lorsqu'il est établi que l'aménagement des places de jeux prescrites ne peut se faire dans les conditions de sécurité ou de salubrité suffisantes, la municipalité peut autoriser un transfert de cette obligation sur une parcelle voisine, sous réserve de l'inscription au Registre foncier d'une servitude en faveur de la Commune lors de l'octroi du permis de construire (al. 4). L'art. 53 nRPGA indique quant à lui que, lors de la construction d'habitations collectives, des espaces de détente et de jeux doivent être aménagés aux abords des bâtiments, en règle générale à raison de 10 m² minimum par logement. Leur situation doit être ensoleillée et à l'écart du trafic (al. 1^{er}). Si les espaces de jeux ne peuvent être réalisés à proximité ou ne

peuvent satisfaire aux exigences de sécurité et d'agrément, une contribution compensatoire est versée selon les dispositions du règlement communal sur les émoluments administratifs (al. 2). La municipalité considère que les deux emplacements choisis par la constructrice pour aménager des aires de jeux sont inadéquats, soit en raison d'un manque d'ensoleillement, soit en raison de la proximité de la rue du Lac. En ce qui concerne ce dernier point, vu la variante proposée par la constructrice au cours de la présente procédure, ce motif n'est plus pertinent, l'installation litigieuse de 217 m² étant séparée de la route du Lac par des places de parc extérieures. Au demeurant, de l'aveu même de l'autorité intimée, l'art. 90 RPA n'a pas été appliqué jusque-là, si bien qu'il ne peut être opposé à la recourante. Quant à l'aire de jeux placée dans la cour, même en admettant qu'elle ne satisfait pas les conditions de la nouvelle réglementation en raison de son ensoleillement moindre, rien n'empêche le versement d'une contribution compensatoire. Dès lors, le permis de construire ne peut être refusé en raison de l'emplacement des aires de jeux.

E. 4

a) La municipalité est compétente pour prendre les mesures nécessaires en vue d'éviter l'enlaidissement du territoire communal. Sont notamment interdits tous travaux ou installations (antennes, etc.) qui seraient de nature à nuire au bon aspect d'un site, d'un quartier, d'une rue ou d'un ensemble de bâtiments (art. 76 al. 1 et 2 RPA). Dans la nouvelle réglementation, la clause d'esthétique est libellée à l'art. 45 de la façon suivante : « La municipalité prend les mesures nécessaires pour éviter l'enlaidissement du territoire communal. Sont interdits tous travaux ou installations qui seraient de nature à nuire au bon aspect d'un site, d'un quartier, d'une rue ou d'un ensemble de bâtiments. Un soin particulier doit être apporté à la volumétrie et aux toitures en raison des vues plongeantes depuis l'amont et de la vision depuis l'aval. Pour des raisons d'intégration dans le site, la municipalité peut imposer une autre implantation ainsi que d'autres matériaux que ceux prévus par le constructeur. Si les constructions projetées sont de nature à porter atteinte à la qualité d'un site, elle peut exiger du constructeur l'étude d'une autre solution offrant des possibilités d'utilisation comparables. Les constructions, parties de construction ou ouvrages mal intégrés ne peuvent être modifiés que dans la mesure où leur défaut d'intégration est, soit supprimé, soit, dans une large mesure, diminué. Dans la règle les éléments du recensement architectural servent de base à l'application des présentes dispositions. Les dispositions de la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites sont réservées.» b) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il incombe au premier chef aux autorités municipales de veiller à l'aspect architectural des constructions; elles disposent à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 115 Ia 370, consid. 3, 115 Ia 363, consid. 2 c; 115 Ia 114, consid. 3d; ATF 101 Ia 213, consid. 6a, RDAF 1987, 155; Droit vaudois de la construction, note 3 ad art. 86 LATC). Dans ce cadre, l'autorité doit cependant prendre garde à ce que la clause d'esthétique ne vide pas pratiquement de sa substance la réglementation de la zone en vigueur (ATF 115 Ia 114; 114 Ia 345 consid 4 b). Certes, un projet peut être interdit sur la base de l'art. 86 LATC ou ses dérivés quand bien même il satisferait à toutes les dispositions cantonales et communales en matière de construction. Toutefois, lorsque la réglementation applicable prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées, une interdiction de construire fondée sur l'art. 86 LATC ou ses dérivés – par exemple en raison du contraste formé par le volume du bâtiment projeté avec les constructions existantes - ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant (ATF 101 Ia 223 consid. 6). Ceci implique que l'autorité motive sa décision en se fondant sur des critères objectifs et systématiques - ainsi les dimensions, l'effet

urbanistique et le traitement architectural du projet -, l'utilisation des possibilités de construire réglementaires devant apparaître déraisonnable et irrationnelle (ATF M. c/ Ormont-Dessus, du 1er novembre 1989; ATF 115 Ia 114; 115 Ia 345; 114 Ia 345; ATF 101 Ia 213; Tribunal administratif, arrêts AC.2004.0102 du 6 avril 2005, AC.1993.0125 du 2 mai 1994). Dès lors que l'autorité municipale dispose d'un large pouvoir d'appréciation, la Cour de droit administratif et public observe une certaine retenue dans l'examen de la question de l'esthétique, en ce sens qu'elle ne substitue pas sans autre son propre pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité municipale, mais se borne à ne sanctionner que l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, la solution dépendant étroitement des circonstances locales (art. 36 let. a LJPA ; arrêts AC.2004.0049 du 11 octobre 2004, AC.1993.0034 du 29 décembre 1993, AC.1992.0101 du 7 avril 1993). Ainsi, le tribunal s'assurera que la question de l'intégration d'une construction ou d'une installation à l'environnement bâti a été examinée sur la base de critères objectifs généralement reçus et sans sacrifier à un goût ou à un sens esthétique particulièrement aigu, de manière que le poids de la subjectivité, inévitable dans toute appréciation, n'influe que dans les limites de principes éprouvés et par référence à des notions communément admises (arrêts AC.1999.0228 du 18 juillet 2000; AC.1998.0166 du 20 avril 2001; AC.1995.0268 du 1er mars 1996; AC.1993.0257 du 10 mai 1994; AC.1993.0240 du 19 avril 1994). c) En l'espèce, l'autorité intimée soutient que le projet litigieux est massif, que ses volumes ne témoignent d'aucune originalité et que son intégration dans le site n'a fait l'objet d'aucune réflexion précise. Elle ajoute également que la disposition des places de parc autour des bâtiments ainsi que la présence de boxes à voitures au rez-de-chaussée aggravent l'atteinte au site. Les bâtiments en question ne font certes pas montre d'une grande originalité, mais leur aspect et leur volume ne sont pas tels qu'ils imposent d'emblée une appréciation négative. A cet égard, la réglementation, tant nouvelle qu'actuelle, n'impose pas aux constructeurs de faire preuve d'originalité dans leurs projets. Par ailleurs, le défaut d'intégration au site n'est pas pertinent ; celui-ci ne dégage à ce propos aucune harmonie, les bâtiments locatifs qui s'y trouvent étant implantés soit le long de la rue des Vaudrès, soit parallèlement aux courbes de niveaux, soit perpendiculairement à celles-ci. En outre, ils n'ont aucune caractéristique architecturale particulière ; leur aspect est hétérogène, tant par la volumétrie, proche pour certains du bâtiment projeté, que par les couleurs ou l'architecture. On ne saurait dès lors en conclure que le projet litigieux compromettrait ce secteur qui ne forme pas un ensemble cohérent. Dans ces circonstances, c'est à tort que l'autorité intimée a invoqué la clause d'esthétique pour s'opposer au projet litigieux.

E. 5

L'art. 77 LATC aménage les conditions dans lesquelles l'autorité communale (ou cantonale) peut être amenée, dans le cadre d'un examen préjudiciel de la validité des dispositions d'affectation en vigueur, à en bloquer l'application pour mettre en chantier une modification de la planification existante (arrêt AC.1996.0128 du 9 octobre 1996 consid. 2a, in fine). Il s'agit d'une mesure provisionnelle qui doit empêcher que la réalisation d'un projet conforme à une réglementation devenue inadaptée ne compromette la révision de cette dernière (pour une analyse plus détaillée de l'art. 77 LATC, voir RDAF 1996 p. 476). Lorsque la réalisation d'un projet réglementaire risque d'entraver le développement futur d'un quartier, l'autorité communale ne peut pas renoncer à appliquer l'art. 77 LATC (ATF 1C_90/2007 consid. 3 du 9 janvier 2008) . Comme d'autres restrictions au droit de propriété, une telle mesure doit reposer sur l'intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. Sa mise en œuvre doit par conséquent se concilier avec le principe de la

stabilité des plans, qui est un aspect du principe plus général de la sécurité du droit et qui doit permettre au propriétaire foncier, comme aux autorités chargées de mettre en œuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation (ATF 128 I 190 consid. 4.2 p. 198; 120 I a 227 consid. 2b p. 232). Dès lors, pour répondre à l'intérêt public, l'application de l'art. 77 LATC suppose que les circonstances se soient sensiblement modifiées depuis l'adoption de la planification en vigueur pour qu'une adaptation de celle-ci apparaisse nécessaire, conformément à l'art. 21 al. 2 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700 ; voir arrêt AC.2002.0251 consid. 3 du 3 novembre 2004) . L'art. 21 al. 2 LAT permet l'adaptation des plans à l'évolution des circonstances de fait ou de la situation juridique. Par modification de la situation juridique, il faut entendre non seulement la modification des textes législatifs mais aussi, par exemple, celle du plan directeur cantonal. Quant à l'évolution des circonstances de fait, elle peut consister en une modification de données purement factuelles du type modifications topographiques, mouvements démographiques, développement économique, mode de vie, ou encore situation financière des collectivités (Manuel Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, thèse Lausanne 1990, p. 135 et ss, citant l'Office fédéral de l'aménagement du territoire [OFAT]; AC.2006.0253 du 26 juillet 2007). b) La municipalité se réfère à une étude sur le secteur dans lequel se situe la parcelle litigieuse, qui imposerait l'application de l'art. 77 LATC. Pour justifier l'application de cette disposition, l'intention de réviser la réglementation en vigueur doit avoir fait l'objet d'un début de concrétisation et reposer sur des motifs objectifs ; il faut que l'autorité compétente ait procédé au moins à quelques études préliminaires mettant en évidence les problèmes d'affectation et les solutions envisageables pour les résoudre (voir arrêts AC.2003.0256 du 7 septembre 2004 consid. 9a ; AC.1996.0128 du 9 octobre 1996 consid. 2b). Il est établi que la municipalité a fait savoir à la constructrice depuis août 2006 qu'elle entendait réaliser une planification ad hoc pour les lieux, afin d'en assurer la cohérence urbanistique. C'est en invoquant d'ailleurs ce motif qu'elle avait poussé la recourante à renoncer à son premier projet de construction. Presque une année plus tard durant laquelle quelques courriers de la municipalité confirmaient cette volonté, aucune démarche n'a véritablement été entreprise en ce qui concerne le secteur en question. Dans la décision attaquée, l'autorité intimée indique d'ailleurs que son refus tend à "réserver le résultat de l'étude à entreprendre" , admettant ainsi que rien n'avait encore concrètement débuté. Le « Projet urbain Montreux : concept détaillé à l'intention de la Confédération mentionne au demeurant que cette étude urbanistique a été confiée par les autorités communales au bureau Farra & Fazan « suite à une demande de permis de construire et voyant là une opportunité de redresser la situation dans un quartier peu valorisé » (p. 25). En outre, un nouveau plan général d'affectation était en phase d'élaboration qui place ce secteur en zone de forte densité, alors que son classement en zone spéciale à régler par un plan de quartier ou un plan partiel d'affectation aurait été parfaitement réalisable. Le choix de l'autorité intimée consistant à obtenir l'accord des propriétaires concernés pour éviter d'établir un plan surprend par son optimisme, dès lors que son projet implique des restrictions importantes au droit de la propriété, des démolitions et des constructions à cheval sur des parcelles appartenant à des propriétaires différents. En définitive, ce n'est qu'à partir du moment où le présent recours a été déposé que la municipalité a véritablement entrepris des démarches concrètes pour une planification plus détaillée du secteur en question. Or, au moment où l'autorité intimée a statué, il ne pouvait être fait application de l'art. 77 LATC au motif qu'une procédure de révision était pendante. c) Indépendamment de l'existence d'une telle procédure, l'article

précité doit également être mis en œuvre lorsque la réalisation d'un projet réglementaire risque d'entraver le développement futur d'un quartier. A cet égard, les arguments de l'autorité intimée pour justifier sa position ne sont pas convaincants. Elle se borne à indiquer vouloir consacrer ce quartier à "un espace à vocation publique, destiné à devenir lieu de référence à l'échelle du quartier". Selon le rapport du bureau d'urbanisme mandaté par l'autorité intimée appelé « Réflexion sur le secteur à haute densité de Clarens » du 18 juin 2008, le concept recherché, soit une homogénéisation du bâti, des rapports transversaux entre l'amont et l'aval (vue, perméabilité) et la création de vides généreux et structurants pour des espaces publics végétalisés, nécessite l'orientation de bâtiments perpendiculaires à la pente. Or, au vu de l'implantation des bâtiments locatifs figurant dans les hauts du site en question, qui ne présentent aucune homogénéité tant par l'alignement que par la taille, et qui ne sont pas destinés à une prochaine démolition, l'intérêt public à imposer une orientation nouvelle des immeubles sur les parcelles 1106, 1107 et 1108 et de bloquer tout projet de construction jusqu'à l'adoption d'un plan paraît faible. Le cas d'espèce est très différent de celui examiné par le Tribunal fédéral dans l'arrêt 1C_90/2007 du 9 janvier 2008. Il s'agissait d'imposer une planification spéciale et un remaniement parcellaire tendant à éviter que des parcelles entières, pourtant classées en zone constructible, ne demeurent inconstructibles de fait, en raison de l'implantation du projet de construction voisin controversé. La situation examinée par le Tribunal fédéral présentant des impossibilités de bâtir manifestes sur des parcelles censément constructibles, il a été considéré que le développement du quartier était compromis. Or, en l'espèce, le projet litigieux ne fait pas figure d'exception au sein du site. Il rend certes difficile la création d'autant de « pénétrantes visuelles » et d'espaces publics structurés perpendiculairement à la rue du Lac que prévues dans l'étude de juin 2008 (cf. pp. 12-15 du rapport des urbanistes Farra&Fazan Architectes), mais il n'empêche pas d'en créer. Ainsi, même si cette étude est intéressante et que sa concrétisation permettrait de mieux aménager dans le milieu bâti des aires de verdure et des espaces plantés d'arbres au sens de l'art. 3 al. 2 let. e LAT, on ne saurait considérer que l'intérêt public à un développement plus harmonieux ne l'emporte sur l'intérêt privé des constructeurs et des propriétaires, dès lors que leur projet n'empêche pas que les buts de l'art. 3 al. 2 let. e LAT soient atteints. En conséquence, le projet litigieux n'entrave pas le développement du quartier au sens de l'art. 77 al. 1 er LATC et c'est à tort que l'autorité intimée a justifié sa décision par l'application de l'art. 77 LATC.

E. 6

Vu les considérants qui précèdent, le recours doit être admis et la décision de la municipalité annulée, aux frais de la Commune de Montreux (cf. art. 49 et 52 al. 1 a contrario de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative entrée en vigueur le 1 er janvier 2009 [LPA-VD; RSV 173.36], selon la règle d'application générale de l'art. 23 LPA-VD et la disposition transitoire de l'art. 117 al. 1 LPA-VD; voir aussi l'art. 99 LPA-VD renvoyant notamment à l'art. 91 LPA-VD). Assistée d'un mandataire professionnel et obtenant gain de cause, la recourante a droit à des dépens à la charge de l'autorité intimée.

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