

VD_OMNI AC.2012.0192 vom 21. November 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-11-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2012.0192

FR: VD_OMNI AC.2012.0192 du 21 novembre 2013

IT: VD_OMNI AC.2012.0192 del 21 novembre 2013

Regeste

GENECO SA, SEPTFONDS SA, RODOLPHE GARABEDIAN SA, SHAH/Municipalité de Montreux, ECA | Dossier déposé en vue de la mise à l'enquête publique d'un projet de construction. Le courrier du service de l'urbanisme informant le constructeur que la municipalité allait rendre une décision ultérieurement sur le principe de la mise à l'enquête publique du projet ne constitue pas une décision susceptible de recours. En indiquant qu'elle ne statuerait qu'à partir du 24 août sur le principe de la mise à l'enquête d'un dossier déposé le 16 mai, la municipalité s'est en revanche faite l'auteur d'un déni de justice formel au sens de l'art. 74 al. 2 LPA-VD. Par économie de procédure, il y a lieu d'examiner si, sur le fond, le refus de mise à l'enquête est justifié dès lors que le comportement ultérieur de la municipalité a démontré qu'elle refusait de mettre à l'enquête le projet.

Erwägungen

E. 1

Il convient de déterminer en premier lieu quel est l'objet du litige. Le recours déposé le 3 août 2012 porte sur le refus de la Municipalité de mettre à l'enquête publique un projet de construction sur les parcelles n os 5737, 5752 et 6358 de Montreux concernant huit bâtiments. Par la suite, les constructrices ont déposé une demande d'autorisation préalable d'implantation pour la construction de cinq bâtiments sur les parcelles précitées, autorisation qu'elles ont obtenu au mois de juillet 2013. Les constructrices ont ensuite indiqué qu'elles allaient déposer une nouvelle demande d'autorisation préalable d'implantation pour la construction de six bâtiments. Même s'il ressort de différents courriers adressés par les constructrices à l'autorité communale que la délivrance et l'entrée en force d'une décision d'implantation pour six immeubles les amènerait à retirer leur recours du 3 août 2012, il y a lieu de constater que ledit recours concerne le projet initial portant sur la construction de huit bâtiments déposé au mois de mai 2012. Partant, les projets ultérieurs, qui portent sur des bâtiments dont le nombre et les caractéristiques (notamment la hauteur) diffèrent du projet initial, sortent de l'objet du litige.

E. 2

Sont également des décisions les décisions incidentes, les décisions sur réclamation ou sur recours, les décisions en matière d'interprétation ou de révision.

E. 3

a) Le recours pour déni de justice formel ne porte que sur la prétention de l'intéresser à obtenir une décision. L'admission du recours implique par conséquent en principe uniquement que le dossier est retourné à l'autorité avec une invitation à statuer dans les meilleurs délais. En l'occurrence, les prises de position de la Municipalité postérieures au recours, notamment les explications données dans le cadre de sa réponse, montrent qu'elle

n'entend pas soumettre à l'enquête publique le dossier relatif au projet de construction de huit bâtiments qui a été déposé au mois de mai 2012. Partant, par économie de procédure, il y a lieu d'examiner si, sur le fond, le refus de mise à l'enquête publique est justifié. b) aa) On l'a vu, selon l'art. 109 al. 1 LATC, la demande de permis est mise à l'enquête publique par la municipalité pendant trente jours. En d'autres termes, une demande de permis de construire doit faire l'objet d'une enquête publique, sous réserve d'une dispense prévue par l'art. 111 LATC (cf. également art. 72d RLATC). La mise à l'enquête permet à un constructeur de connaître les oppositions ou les interventions que son projet peut susciter. Il résulte du texte légal et du but même de l'enquête que l'administré qui envisage de construire a le droit d'exiger de la municipalité que son projet soit porté à la connaissance du public, cela d'autant plus qu'il doit supporter les frais de cette procédure (arrêts AC.2010.0286 du 29 juillet 2011 consid. 3a, AC. 2005.0099 du 23 août 2006 consid. 3). L'enquête publique constitue un élément essentiel de la procédure de permis de construire, à laquelle elle est inhérente : comme indiqué ci-dessus, cette opération a en effet pour but de porter le projet à la connaissance du public et - aspect tout aussi important - de renseigner l'autorité sur les observations ou les oppositions que le projet pourrait susciter auprès des tiers. Comme la jurisprudence l'a relevé à plusieurs reprises, il faut toutefois assortir ce principe de la réserve selon laquelle la municipalité peut néanmoins refuser de mettre à l'enquête un projet qui enfreindrait manifestement les dispositions réglementaires ou lorsque les plans sont affectés de lacunes telles que l'on ne peut se faire une idée exacte du projet (arrêts AC.2010.0286 précité consid. 3a, AC. 2005.0099 précité consid. 3; Commission cantonale de recours en matière de construction [ci-après:CCRC], prononcé n° 2863 du 3 mai 1974, RDAF 1986 p. 266; prononcé n° 6'878 du 2 avril 1991; B. Bovay, Le permis de construire en droit vaudois, 2^{ème} éd., p. 79 et les réf. cit.). La jurisprudence a précisé cependant que tout constructeur pouvait exiger une enquête - en vertu de l'art. 109 al. 1 LATC - même s'il avait de bonnes raisons de présumer qu'il se heurterait à un refus (cf. arrêts AC.2010.0286 précité consid. 3a; AC.2006.0151 du 18 mars 2008 consid. 2 e ; AC. 2005.0099 précité consid. 3; prononcé CCRC n° 5'447 du 10 décembre 1987). En d'autres termes, si l'autorité communale peut exiger, en présence d'un projet souffrant de carences techniques importantes, que le constructeur se conforme aux dispositions légales et réglementaires en la matière, elle ne saurait en revanche, sans tomber dans l'arbitraire, refuser purement et simplement d'ouvrir l'enquête si le dossier qui lui est soumis n'appelle aucun grief sérieux (cf. arrêts AC.2010.0286 précité consid. 3a; AC. 2005.0099 précité consid. 3; AC.2005.0075 du 7 septembre 2005 consid. 4). bb) En l'occurrence, la Municipalité ne prétend pas que le refus de mettre le projet à l'enquête publique serait lié au fait que le dossier ne serait pas régulier à la forme. Elle ne prétend notamment pas que le dossier déposé au mois de mai 2012 ne contiendrait pas les pièces et indications requises par l'art. 69 RLATC. Elle fonde son refus uniquement sur le fait le projet ne serait pas conforme au règlement communal sur des points d'importance que sont le nombre de niveaux (art. 35 RPA et 9.4 RPGA), les mouvements de terre et murs de soutènement (art. 76 al. 3 RPA et 9.8 RPGA) et l'intégration du projet dans le contexte bâti et paysager (art. 76 RPA et 45 RPGA). Elle relève à cet égard qu'elle a invité les constructrices à plusieurs reprises à modifier leur projet afin de le rendre réglementaire, ce que ces dernières ont refusé de faire en déposant le dossier d'enquête le 16 mai 2012. A titre subsidiaire, elle invoque le fait que le projet litigieux lui avait été soumis alors que l'élaboration de la version provisoire des cartes de dangers naturels était en cours, que celle-ci a entraîné une modification du degré de danger naturel concernant la parcelle n° 5752 qui a été colloquée

pour moitié dans un secteur de dangers naturels marqués (glissements superficiels de terrain) et que cette situation n'avait été portée à sa connaissance que par le rendu de dite carte le 20 juillet 2012. c) aa) S'agissant de la réglementarité du projet, il y a lieu de rappeler que conformément à l'art. 79 al. 1 LATC, la municipalité refuse toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet dès l'ouverture d'une enquête publique concernant un plan ou un règlement d'affectation. Lorsque la commune a adopté la nouvelle réglementation (cf. art. 79 LATC), celle-ci est dotée d'un effet anticipé négatif et, dans cette mesure, s'applique conjointement avec la réglementation antérieure, toujours en vigueur, jusqu'à son approbation; pendant cette phase, seules peuvent être autorisées les constructions à la fois conformes à l'actuelle et à la future réglementation; l'obligation de refuser toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet peut désormais s'exercer sans délai, jusqu'à l'octroi ou au refus de l'approbation par le département compétent (RDAF 1990 p. 247, 1986 p. 192, 1975 p. 62, 1971 p. 338). Dès son approbation, la nouvelle réglementation s'applique seule (arrêts AC.2010.0032 ; AC.2000.0212 du 12 juillet 2006). En l'espèce, pour être autorisé, le projet doit donc respecter tant les dispositions du RPA que celles du RPGA. bb) La municipalité fait tout d'abord valoir que le projet ne respecte manifestement pas le nombre d'étages autorisé. Cette question est traitée de manière distincte selon la réglementation actuellement en vigueur et selon celle en cours d'adoption. L'art. 35 RPA dispose ce qui suit concernant la zone de faible densité : "Le nombre des étages est limité à deux sous la corniche". Relatif aux étages habitables sur la façade aval, l'art. 71 RPA, applicable à toutes les zones, a la teneur suivante: "Dans les terrains en forte pente, la Municipalité peut autoriser l'aménagement d'un étage supplémentaire sur la façade aval, partiellement habitable, pour autant que celui-ci bénéficie d'une insolation suffisante et qu'il soit entièrement dégagé du terrain naturel ou aménagé sur la façade aval. Sous réserve des dispositions de l'article 87, sa surface habitable n'excède pas 80 % de la surface habitable de l'étage supérieur. Cet étage supplémentaire n'est pris en considération ni pour le calcul du nombre d'étages autorisé ni pour l'application des dispositions qui en dépendent". L'art. 9.4 RPGA, qui concerne les niveaux, contient une disposition semblable, selon laquelle: "Le nombre de niveaux, rez-de-chaussée compris, est limité à 2 sous la corniche ou l'acrotère, auxquels un étage peut être ajouté sous forme d'attique ou de combles habitables. En cas de forte pente, la Municipalité peut autoriser l'aménagement d'un étage supplémentaire sur la façade aval, pour autant que celui-ci bénéficie d'une insolation suffisante et qu'il soit dégagé du terrain naturel sur la façade aval". Le projet en cause se situe dans un terrain en pente et prévoit un niveau de garage plus trois étages sous l'acrotère en façade aval. Il résulte d'un arrêt récent traitant d'un cas similaire (AC.2012.0056 du 19 février 2013) qu'il existe sur le territoire de la Commune de Montreux des bâtiments comportant un niveau de garage plus trois niveaux sous l'acrotère et des bâtiments comportant, sous l'acrotère, le nombre maximum de niveaux prévus par les règles de la zone, plus un attique, plus un niveau de garage. Il ressort également de cet arrêt que l'interprétation des art. 71 RPA et 9.4 RPGA est relativement délicate et que la Municipalité dispose d'une latitude de jugement. En l'occurrence, compte tenu des difficultés qu'implique l'interprétation des art. 71 RPA et 9.4 RPGA et de la manière dont le projet litigieux est conçu, on ne saurait retenir que, sur ce point, le projet soulève un problème de réglementarité tellement évident que cela justifie de déroger au principe selon lequel un constructeur a le droit que son projet soit mis à l'enquête publique. cc) L'art. 76 al. 3 RPA, applicable à toutes les zones, a la teneur suivante: Dans la règle, lorsque le profil du terrain naturel subit des modifications du fait des constructions souterraines ou de

mouvements de terre, le terrain fini est en continuité avec les parcelles voisines. L'art. 9.8 RPGA, applicable à la zone de coteau B, prévoit pour sa part ce qui suit: L'implantation et la typologie des constructions dans la zone de coteau doivent respecter la morphologie générale du terrain naturel et s'inscrire harmonieusement dans la pente sans provoquer des mouvements de terre importants, tant en remblai qu'en déblai (voir recommandations, fiche no 2). On constate que les art. 76 al. 3 RPA (par l'expression «dans la règle») et 9.8 RPGA (par l'expression «mouvements de terre importants») impliquent également un pouvoir d'appréciation et une latitude de jugement de la part de la Municipalité. Là aussi, une appréciation doit être effectuée au cas par cas et on ne saurait dès lors retenir d'emblée que le projet ne serait manifestement pas réglementaire. dd) Finalement, l'art. 76 RPA, applicable à toutes les zones, prévoit ce qui suit: "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. Dans la règle, lorsque le profil du terrain naturel subit des modifications du fait de constructions souterraines ou de mouvements de terre, le terrain fini est en continuité avec les parcelles voisines. Lors de travaux de construction, de transformation ou de rénovation, tout élément susceptible d'influer de façon notable sur l'aspect extérieur d'un bâtiment doit être soumis à l'approbation de la Municipalité. Il s'agit notamment des matériaux et couleurs extérieurs utilisés en façade, en toiture et pour les murs et clôtures. La Municipalité peut exiger la plantation d'arbres ou de haies autour des constructions et installations existantes à édifier. Elle peut fixer le choix des essences." L'art. 45 RPGA a quant à lui la teneur 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." Les art. 76 RPA et 45 RPGA sont des dispositions sur l'esthétique et l'intégration des constructions mettant en œuvre l'art. 86 LATC. Il existe une importante marge d'appréciation dans l'application de ces dispositions et, sauf à inverser le principe général selon lequel les constructeurs ont droit à une mise à l'enquête publique, l'autorité communale ne saurait d'emblée s'opposer à la mise à l'enquête publique d'un projet de constructions au motif que, prima facie, les exigences en matière d'esthétique et d'intégration ne seraient pas respectées. La Municipalité ne saurait enfin justifier le refus de mise à l'enquête publique par une prétendue violation de l'art. 68 RPA relatif à la hauteur et à la proportion des façades, disposition qui était invoquée dans le courrier de la Direction de l'urbanisme du 14 mai 2012. Dans ce courrier, la Direction de l'urbanisme mentionne en effet qu'il «semblerait» que cette disposition ne serait pas respectée, formulation qui montre que l'on ne se trouve pas en présence d'une violation

manifeste. d) Il convient encore d'examiner si le refus de soumettre le projet à l'enquête publique se justifie en raison de la problématique des dangers naturels. aa) La question de savoir si un permis de construire peut être refusé pour un projet réglementaire prévu en zone constructible en raison d'un problème de dangers naturels est délicate. En l'occurrence, on constate que les constructeurs ont fait effectuer une étude par un bureau spécialisé (cf. rapport CSD du 16 janvier 2012). Il résulte de cette étude, réalisée par un des bureaux mandatés pour la réalisation de la carte des dangers naturels (cf. réponse de la Municipalité p. 2), que les trois parcelles concernées demeurent constructibles, moyennant certaines mesures. On relève en outre que la Municipalité a indiqué dans ses déterminations des 28 septembre 2012 et 26 février 2013 que le projet n'avait pas été mis à l'enquête publique principalement pour des raisons de non-conformité aux règles de police des constructions, les dangers naturels n'étant qu'un aspect connexe à la non-conformité du projet. A cela s'ajoute que la Municipalité a délivré une autorisation préalable d'implantation au mois de juillet 2013 pour la construction de cinq bâtiments sur les parcelles en cause, y compris celle concernée par un danger marqué de glissements de terrain superficiels. Dans ces circonstances, la problématique des dangers naturels ne saurait également justifier d'emblée un refus de mise à l'enquête publique du projet.

E. 4

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis et le dossier retourné à la Municipalité afin qu'elle procède sans délai à la mise à l'enquête publique du projet de construction de huit bâtiments déposé le 16 mai 2012. Les frais de justice doivent être mis à la charge de la Commune de Montreux, qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD). Celle-ci devra également verser des dépens - dont le montant est arrêté à 2'000 fr.- aux recourants, qui ont mandaté un avocat pour défendre leurs intérêts (art. 55 LPA-VD).

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