

VD_OMNI AC.2013.0368 vom 18. September 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-09-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0368

FR: VD_OMNI AC.2013.0368 du 18 septembre 2014

IT: VD_OMNI AC.2013.0368 del 18 settembre 2014

Regeste

JULIER, JULIER, CIK/Municipalité de Montreux, GOY, EWEN, BOUQUET | Rejet du recours contre le refus de permis de la commune: - compte tenu de la jurisprudence selon laquelle il ne faut pas seulement prendre en compte la surface du niveau présentant les plus grandes dimensions en plan, mais également les surfaces habitables des niveaux inférieurs qui sont décalées dans la pente et viennent augmenter d'autant l'emprise au sol du bâtiment, les règles sur le COS ne sont pas respectées; - l'attique n'est pas en retrait sur trois côtés, comme l'exige le règlement communal; - la distance minimale à la route n'est pas respectée.

Erwägungen

E. 1

a) Selon l'art. 13 al. 1 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), ont qualité de parties notamment les personnes susceptibles d'être atteintes par la décision à rendre et qui participent à la procédure (let. a). La qualité pour agir définie à l'art. 75 LPA-VD est reconnue à toute personne ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a). Dans le domaine de l'aménagement du territoire et des autorisations de construire, la qualité pour recourir du voisin dépend souvent de la proximité entre son bien-fonds et l'emplacement de l'ouvrage litigieux; c'est notamment en fonction de cela que l'on déterminera si l'admission du recours est susceptible de procurer un avantage pratique au voisin (cf. notamment ATF 137 II 30).

b) En l'occurrence, la qualité de partie de Michel Bouquet, voisin direct, n'est pas douteuse. Celle de l'opposante Géraldine Ewen, domiciliée sur la parcelle no 4178 (distante d'env. 65 m de la parcelle 572), dont elle n'est pas propriétaire, ainsi que celle de l'opposante Béatrice Goy, propriétaire de la parcelle no 583 (distante d'env. 275 m de la parcelle 572) est moins évidente. La question peut demeurer indécise.

E. 2

Les recourants se prévalent des assurances prétendument données par M. Lozet, technicien au service de l'urbanisme de la commune de Montreux, dont ils ont à réitérées reprises requis le témoignage. a) Ancré à l'art. 9 de la Constitution fédérale, et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi confère au citoyen, à certaines conditions, le droit d'exiger des autorités qu'elles se conforment aux promesses ou assurances précises qu'elle lui ont faites et ne trompent pas la confiance qu'il a légitimement placée dans ces promesses et assurances (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193; 137 I 69 consid. 2.5.1 p. 72 s.). L'autorité doit avoir fait une promesse effective, c'est-à-dire être intervenue dans une situation donnée à l'égard de personnes déterminées. Elle doit avoir agi dans le cadre et dans les limites de ses compétences. La personne concernée ne doit pas avoir été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement

fourni et elle doit s'être fondée sur le renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne saurait modifier sans subir de préjudice. Enfin, la loi ne doit pas avoir subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite. S'agissant des deux premières conditions, selon la jurisprudence rendue en matière de droit des constructions, il ne suffit pas que le service technique communal ait participé à la finalisation du projet, pour que l'on puisse en déduire que la municipalité a approuvé sans réserve le projet litigieux. Le service en question n'est en effet pas habilité à délivrer un permis de construire, compétence qui appartient, conformément aux art. 17 et 104 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.1), à la seule municipalité, à l'exclusion notamment d'un conseiller municipal ou d'un fonctionnaire communal (AC.2006.0239 du 29 octobre 2007 consid. 4). b) Compte tenu de ce qui précède, les recourants ne sauraient se prévaloir des assurances prétendument données par M. Lozet. Par appréciation anticipée des preuves (cf. ATF 136 I 229 consid. 5.3 p. 236), la cour de céans estime dès lors qu'il n'y a pas lieu d'entendre ce dernier.

E. 3

a) Selon l'art. 79 LATC, un règlement d'affectation soumis à l'enquête publique mais pas encore adopté par l'organe communal compétent, à savoir le conseil général ou communal (cf. art. 58 LATC), produit un effet anticipé négatif: la municipalité refuse toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet. Cet effet anticipé est toutefois subordonné à la condition que le règlement soit adopté dans un délai de six mois – prolongeable d'autant – à compter de la notification de la décision de refus du permis. Si ce délai n'est pas observé, le règlement n'est plus opposable; l'intéressé peut alors déposer une nouvelle demande de permis, qui sera examinée à la lumière du seul droit en vigueur, à l'exclusion du règlement non encore adopté (art. 77 al. 3 à 5 en relation avec l'art. 79 al. 2 LATC). Par ailleurs, à partir du moment où il a été soumis à l'enquête publique, un projet de règlement d'affectation a un effet anticipé aussi à l'égard des projets de construction qui font l'objet d'une procédure de recours, à la suite d'un refus du permis par la municipalité. Dans ce cas, le délai de six mois prévu par l'art. 77 al. 3 LATC en relation avec l'art. 79 al. 2 LATC pour adopter le projet après la mise à l'enquête publique court depuis le dernier jour de celle-ci, et non dès la décision de refus de la municipalité (AC.2000.0212 du 12 juillet 2006 consid. 3a et réf.). Une fois que la commune a adopté la nouvelle réglementation, celle-ci s'applique conjointement avec la réglementation antérieure, toujours en vigueur, jusqu'à son approbation par l'autorité cantonale; pendant cette phase, seules peuvent être autorisées les constructions conformes à la fois à l'actuelle et à la future réglementations; l'obligation de refuser toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet vaut alors sans délai, jusqu'à l'octroi ou au refus de l'approbation (RDAF 1990 p. 247). Dès son approbation, la nouvelle réglementation s'applique seule (arrêts AC.2010.0032 du 22 mars 2011; AC.2000.0212 précité). b) En l'occurrence, le RPGA 2007 a été adopté par le Conseil communal de Montreux le 2 septembre 2009, mais n'a pas encore été approuvé par le département cantonal compétent. Un projet de RPGA modifié a été approuvé par la Municipalité le 23 août 2013 et soumis à l'enquête publique complémentaire du 4 septembre au 3 octobre 2013. Le projet ayant été mis à l'enquête publique après le dépôt du recours, le délai de six mois de l'art. 77 al. 3 court depuis la fin de l'enquête publique. Ce délai, qui ne semble pas avoir été prolongé, est échu sans que le projet ait été adopté par le législatif communal. Il s'ensuit que le projet de RPGA modifié n'est plus opposable et que c'est le RPGA 2007, tel qu'adopté par le Conseil communal de Montreux le 2 septembre 2009, qui l'est. Le projet de construction litigieux doit ainsi respecter à la fois le RPA 1972, actuellement en vigueur, et

le RPGA 2007. S'agissant de la conception de l'attique, les règles du RPGA 2007 et du RPGA modifié sont de toute manière les mêmes (cp. resp. art. 48.6 al. 2 à 4 et art. 58.6 al. 2 à 4).

E. 4

Le litige porte d'abord sur la surface bâtie (COS). a) aa) La LATC ne définit pas la notion de coefficient d'occupation du sol, qui est simplement mentionnée à l'art. 48 al. 3 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 (arrêt TA AC.1999.0213 du 27 avril 2001). Le coefficient d'occupation du sol (COS) indique la proportion de la surface bâtie, à savoir 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 des conditions adéquates 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. Ce coefficient remplit en fait plus ou moins les mêmes fonctions que les distances aux limites ou entre bâtiments (voir notamment J.-L. Marti, Distance, coefficient et volumétrie des constructions en droit vaudois, thèse Lausanne 1988, p. 151-152). L'application des dispositions relatives aux distances aux limites et au coefficient d'occupation du sol répond d'ailleurs d'ordinaire à des principes d'interprétation semblables, les mêmes éléments constructifs étant pris en compte pour déterminer si ces dispositions sont ou non respectées (AC.2009.0253 du 3 août 2010 consid. 4). Le coefficient ou l'indice d'occupation du sol assure une fonction importante d'aménagement du territoire en influant 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). bb) D'après l'art. 38 RPA 1972, la surface bâtie en zone de faible densité ne peut excéder 1/8 de la surface de la parcelle pour les bâtiments comportant deux étages sous la corniche et 1/6 dans les autres cas. L'art. 74 al. 1 à 3 RPA 1972 définit la surface bâtie comme suit: « 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 en saillie jusqu'à 1.50 m. de largeur (fermés latéralement ou non) et d'autres installations semblables. 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. Sont considérées comme souterraines les dépendances et autres constructions dont les 3/4 au moins sont situés en dessous du niveau du terrain naturel, dont une face au 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 toutefois 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. » Dans le cas de bâtiments en terrasse, il n'y a pas lieu d'interpréter l'art. 74 al. 1 RPA 1972 strictement, en ce sens que seule la surface du niveau présentant les plus grandes dimensions en plan doit être prise en compte. Une telle interprétation serait en effet contraire aux objectifs poursuivis par le COS. Il convient plutôt de prendre en considération également les surfaces habitables des niveaux inférieurs qui

sont décalés dans la pente du terrain et qui viennent augmenter d'autant l'emprise au sol du bâtiment. Cela est d'ailleurs conforme au mode de calcul de la surface bâtie selon l'art. 40 al. 1 RPGA 2007 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_103/2008 du 23 septembre 2008 consid. 2.3 et 2.5). cc) Le RPGA 2007 (art. 9.6) prévoit quant à lui, pour la zone de coteau B, que la surface bâtie ne peut excéder 1/6 de la surface de la parcelle; cette surface est fixée à 1/3 de la surface pour les bâtiments en terrasses (niveaux décalés dans la pente). Selon l'art. 40 RPGA 2007, la surface bâtie est définie comme suit: « 1 La surface bâtie prend en compte les dimensions en plan des bâtiments (projection au sol) sis sur une parcelle. 2 Sont exclus de ce calcul les terrasses non couvertes, les seuils, les perrons, les balcons en saillie jusqu'à 1.50 mètres de largeur et d'autres éléments semblables. 3 Sont également exclues les constructions souterraines non habitables/utilisables, les dépendances hors terre dont la surface totale ne dépasse pas 1/5 de celle du bâtiment principal». b) Il est constant qu'en vertu de l'art. 38 RPA 1972, le coefficient d'occupation du sol (COS) est en l'occurrence de 1/6, ce qui donne un potentiel constructible de 139,7 m² (= 1/6 de 838 m²). Le respect du COS doit être examiné au regard des plans mis à l'enquête et ayant fait l'objet de la décision attaquée. Il n'est donc pas possible de prendre en compte le plan modifié du premier sous-sol, que les recourants ont joint à leur courrier du 1^{er} juillet 2014, en le présentant comme une réduction du projet. Pour ce qui est du calcul de la surface bâtie prévue par le projet, il ne faut pas seulement prendre en compte, comme le voudraient les recourants, celle mesurée au niveau de la construction présentant les plus grandes dimensions en plan (à savoir, selon eux, le rez-de-chaussée, car, s'agissant du sous-sol, les dépendances souterraines n'auraient pas à être prises en considération). Conformément à la jurisprudence citée ci-dessus – les recourants admettant d'ailleurs eux-mêmes que le projet porte sur un bâtiment en terrasse –, il convient plutôt de prendre en compte la projection au sol de l'ensemble des parties habitables du rez-de-chaussée et du sous-sol. Or, celles-ci totalisent 162,9 m² (soit la surface de 147 m² figurant sur la demande de permis + 15,9 m² correspondant à la partie de la chambre 1 du sous-sol qui déborde de l'emprise du rez-de-chaussée), soit nettement plus que le maximum autorisé, même si, par hypothèse, l'on admet avec les recourants que, le projet étant en tous points conforme au label Minergie, la surface bâtie maximale de 139,7 m² peut être augmentée de 5% en vertu de l'art. 97 LATC, ce qui l'amène à 146,69 m². Le recours est donc mal fondé sur ce point.

E. 5

Est ensuite litigieux le respect de la hauteur maximale à la corniche. a) aa) Selon l'art. 39 RPA 1972, « la hauteur sur la corniche mesurée conformément à l'art. 66 ne peut excéder 7 m. pour les bâtiments de deux étages sous la corniche et 4.50 m. dans les autres cas ». L'art. 66 RPA 1972, applicable à toutes les zones, spécifie que : « Dans l'ordre non contigu, la hauteur sur la corniche est mesurée dès le niveau moyen du terrain naturel (moyenne des cotes d'altitudes prises aux angles sortant de la construction). En cas de configuration irrégulière du terrain, notamment lorsque celui-ci a subi antérieurement des modifications, la Municipalité détermine les niveaux à prendre en considération. Lorsque la cote d'altitude n'est pas la même sur toute la longueur des façades, la corniche la plus élevée est déterminante. Dans les cas d'attiques aménagés en retrait des murs de façades, la corniche correspond à l'altitude du décrochement, mesurée sur l'acrotère ou, le cas échéant, sur le parapet. » bb) Intitulé "Toit plat et attique", l'art. 48.6 RPGA 2007, applicable à toutes les zones, a la teneur suivante: « 1 [...] 2 La Municipalité peut autoriser des attiques en lieu et place des combles. 3 L'attique doit être en retrait des façades sur trois côtés au moins, sauf pour les bâtiments accolés ou contigus, pour lesquels l'attique peut se prolonger jusqu'en

limite du bâtiment. 4 Dans la règle, le retrait est égal à la hauteur de l'attique compté depuis le niveau fini de la dernière dalle.» b) Il n'est pas contesté que le projet porte sur un bâtiment d'un étage sous la corniche, de sorte qu'en vertu de l'art. 39 RPA 1972, la hauteur maximale à la corniche est de 4,50 m. Le litige porte en revanche sur la question de savoir si la corniche correspond, en présence d'un attique, à l'altitude du décrochement, mesurée sur l'acrotère (art. 66 al. 3 RPA 1972) ou au sommet de la façade de l'attique. Se fondant sur le texte de l'art. 66 al. 3 RPA 1972 (« en retrait des murs de façades »), l'autorité intimée a considéré que cette disposition s'applique seulement lorsque l'attique est en retrait sur toutes les façades. Tel n'est selon elle pas le cas en l'espèce, où l'attique serait en retrait seulement sur une façade. Par conséquent, c'est le sommet de la façade de l'attique qui représenterait la corniche. Mesurée depuis le niveau de référence de 453,12 m, la hauteur serait de 5,78 m, ce qui est supérieur au maximum de 4,50 m. Les recourants font valoir que l'attique est en retrait sur trois côtés et que, dans une autre affaire concernant la commune de Montreux, il a été jugé qu'un attique ne devait pas nécessairement être en retrait sur tous les côtés du bâtiment (AC.2003.0100 du 22 avril 2004). c) Le RPA 1972 traite des attiques aux articles 66 al. 3 et 72bis. Le Tribunal administratif puis la cour de céans ont eu l'occasion de se prononcer sur la notion d'attique au sens de cette dernière disposition. Dans l'arrêt précité, le Tribunal administratif a jugé soutenable l'interprétation de la municipalité de Montreux selon laquelle un attique au sens de l'art. 72bis RPA 1972 ne devait pas nécessairement être en retrait sur tous les côtés du bâtiment (AC.2003.0100 consid. 6b ; dans ce cas, l'étage en cause était en retrait sur trois côtés). Dans une autre affaire, la cour de céans a estimé qu'il n'y avait pas de raison de s'écarter de l'appréciation de la municipalité de Montreux selon laquelle le bloc supérieur d'un bâtiment, aménagé en retrait sur la face sud, constituait un attique (AC.2008.0145 du 31 août 2009 consid. 3b). Quoi qu'il en soit, sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce, l'art. 48.6 al. 3 RPGA 2007 exige que l'attique soit en retrait des façades sur trois côtés au moins. Or, dans le cas particulier, on peut considérer, avec l'autorité intimée, que cette disposition n'est pas respectée. En effet, l'attique n'est en retrait sur toute la longueur de la façade qu'à l'est (et encore cela ne vaut-il qu'abstraction faite de la cage d'escalier). Au nord, l'attique s'inscrit dans le prolongement du rez-de-chaussée sur toute la longueur de la façade (aucun retrait). Au sud, l'attique n'est pas en retrait sur toute la longueur, puisque le retrait est inexistant à l'endroit du décrochement de la façade (angle sud-ouest du séjour). A l'ouest, le retrait n'est pas complet non plus, en raison de l'existence de la cage d'escalier, qui dessert aussi bien l'attique que le rez-de-chaussée. En outre, la règle de l'art. 48.6 al. 4 RPGA 2007 n'est pas respectée sur les façades est et ouest, car le décrochement de l'attique (150 cm) y est inférieur à sa hauteur (320 cm). Il est vrai que cette disposition ne fait qu'énoncer une règle, en laissant la porte ouverte à des exceptions. La question de savoir si une exception se justifie en l'espèce peut rester indécise, du moment que l'attique n'est de toute manière pas conforme à l'al. 3 de l'art. 48.6 RPGA 2007.

E. 6

Le litige porte sur la distance entre le bâtiment et la route. a) Pour les routes communales de 3 e classe, dont fait partie le Châble de la Crausaz, l'art. 36 al. 1 let. d de la loi vaudoise sur les routes du 10 décembre 1991 (LRou ; RSV 725.01) prévoit une distance minimale de 5 m. En matière de distances aux limites, l'art. 34 RPA 1972, relatif à la zone de faible densité, et l'art. 62 al. 1 RPA 1972, applicable à toutes les zones, énoncent ce qui suit : « Art. 34 La distance entre un bâtiment et les limites de parcelles voisines est de 7 mètres au minimum. Art. 62 La distance entre un bâtiment et les limites de la parcelle voisine ou du

domaine public à défaut de limite de constructions est mesurée dès le nu de la façade, compte non tenu des terrasses non couvertes, des seuils, des perrons, des balcons (ou partie de balcon en saillie du nu de la façade) jusqu'à 1.50 m. de largeur (fermés latéralement ou non) et autres installations semblables. Lorsque la façade d'un bâtiment se présente obliquement par rapport à la limite de parcelle, la distance réglementaire est mesurée à partir du milieu de la façade, perpendiculairement à la limite. Au point le plus rapproché, la distance réglementaire peut être réduite d'un mètre au plus. En l'absence de plan fixant la limite des constructions, la distance entre un bâtiment et une voie est mesurée par rapport à l'axe de la chaussée. Les dispositions de la loi sur les routes sont réservées dans la mesure où elles sont plus restrictives que les normes du présent règlement ». Selon la jurisprudence, l'art. 36 LRou n'a pas un caractère impératif. Une commune peut fixer, dans la réglementation applicable aux plans d'affectation, sur la base de l'art. 47 al. 2 ch. 1 LATC, des règles sur les distances à respecter par rapport au domaine public plus restrictives ou plus sévères que celles prévues par la LRou (arrêt AC.2013.0338 du 13 février 2014 consid. 1a et les références). b) L'autorité intimée a appliqué l'art. 34 RPA 1972, cette disposition étant plus restrictive que l'art. 36 LRou. La distance minimale de 7 m ne serait pas respectée, même en prenant en compte l'art. 62 al. 2 RPA 1972: au point le plus rapproché, le bâtiment projeté serait à 5 m du Châble de la Crausaz. Selon les recourants, l'art. 34 RPA 1972 régit la distance entre un bâtiment et les limites de parcelles voisines, à l'exclusion du domaine public. S'agissant d'une voie publique, l'art. 36 LRou serait applicable. Or, le projet respecterait la distance minimale prévue par cette disposition de 5 m, mesurée par rapport à l'axe de la route. c) S'agissant de la distance entre un bâtiment et une voie, l'art. 62 al. 3 2^{ème} phrase RPA 1972 réserve les dispositions de la LRou, dans la mesure où elles sont plus restrictives que les normes du présent règlement. Or, le RPA 1972 contient des dispositions sur la distance minimale entre un bâtiment et les limites de la parcelle voisine (cf. art. 34, ainsi que art. 7, 13, 21, 29, 42, 46 al. 4, 47bis al. 3, 52 et 54), mais pas spécifiquement sur celle entre un bâtiment et une voie. Dans ces conditions, l'interprétation de l'autorité intimée, selon laquelle ces normes ont une portée générale et fixent aussi la distance minimale vis-à-vis de la voie publique, n'est pas critiquable. L'art. 34 RPA 1972 est donc applicable en l'espèce et il n'est pas contesté que le projet ne respecte pas la distance minimale de 7 m prévue par cette disposition. Le recours est mal fondé sur ce point.

E. 7

Il ressort de ce qui précède que le projet litigieux devra être redimensionné. Il n'est dès lors pas nécessaire de se prononcer notamment sur son intégration à l'environnement.

E. 8

Le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Succombant, les recourants supporteront, solidairement entre eux, les frais de justice, ainsi que les dépens en faveur de la Municipalité de Montreux et de l'opposant Michel Bouquet, qui ont l'une et l'autre procédé avec l'assistance d'un mandataire professionnel (cf. art. 49 al. 1 et 55 al. 1 LPA-VD).