

VD_OMNI AC.2016.0373 vom 30. Juni 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-06-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0373

FR: VD_OMNI AC.2016.0373 du 30 juin 2017

IT: VD_OMNI AC.2016.0373 del 30 giugno 2017

Regeste

A. _____/Municipalité de Veytaux, B. _____ | Projet de construction de trois villas dans un secteur régi par un PPA. Recours du constructeur contre le refus du permis de construire. Une autorité qui refuse un permis de construire n'a pas à se prononcer sur tous les griefs des opposants. Pas de violation du principe de coordination. Pas de violation des exigences en matière de motivation des décisions administratives (consid. 1 et 2). Selon la jurisprudence, l'empiètement d'un élément de construction sur un périmètre d'implantation défini par un PPA doit être traité de la même manière qu'un empiètement sur la distance à respecter entre bâtiments et limites de propriété, c'est à dire être examiné au regard de l'art. 84 LATC. Dès lors que le règlement communal ne prévoit aucune disposition d'application de l'art. 84 LATC, c'est à juste titre que le permis de construire a été refusé au motif que les constructions prévues en sous-sol ne respectent pas les périmètres d'implantation du PPA (consid. 4). Pas de violation du principe de la bonne foi, aucune assurance n'ayant été donnée par la municipalité que le permis de construire allait être délivré (consid. 5). Aucune base légale ne permet à une municipalité d'ordonner la reprise et la continuation de travaux correspondant à un permis de construire en force. En application de l'art. 118 LATC, la municipalité peut tout au plus donner un délai au constructeur pour poursuivre les travaux avec une menace de retrait du permis si cette injonction n'est pas respectée ou menacer le constructeur de constater la péremption du permis de construire si les travaux ne sont pas commencés. Si la municipalité entendait invoquer l'art. 92 LATC, en raison du danger créé par les travaux déjà réalisés, il lui appartenait de le dire clairement dans la décision (consid. 7).

Erwägungen

E. 1

La recourante reproche à la municipalité d'avoir refusé le permis de construire sans s'être prononcée sur les oppositions. Elle invoque à cet égard une violation des articles 25a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), 115 LATC et 116 LATC. Elle se réfère à un ATF 1C_445/2014. a) aa) Selon l'art. 115 LATC, un refus de permis de construire, avec référence aux dispositions légales invoquées, doit être communiqué au requérant. En l'espèce, on constate que cette exigence a été respectée. bb) Selon l'art. 116 al. 1 LATC, les auteurs d'oppositions motivées sont avisés de la décision accordant ou refusant le permis, avec l'indication des dispositions légales et réglementaires invoquées, lorsque l'opposition est écartée. Il résulte du texte clair de l'art. 116 al. 1 LATC que l'autorité communale ne doit rendre une décision motivée au sujet des oppositions que lorsque celles-ci sont écartées, à savoir lorsque le permis de construire est délivré. Lorsqu'une municipalité constate qu'un permis de construire ne peut pas être délivré, soit pour des motifs invoqués par les opposants soit pour d'autres motifs, il lui appartient

uniquement d'informer le requérant et les opposants de ce refus, ceci en application des art. 115 et 116 LATC. Il lui suffit alors d'indiquer pour quel(s) motif(s) le permis est refusé et aucune disposition légale ne lui impose de se prononcer sur tous les griefs invoqués par les opposants. De même, il ne lui appartient pas de se déterminer dans ce cas sur la "recevabilité" des oppositions, étant précisé que, contrairement à la qualité pour recourir, la loi ne soumet la recevabilité des oppositions qu'à la forme écrite et au dépôt dans le délai d'enquête publique, la faculté de présenter une opposition étant ainsi offerte sans limite (cf. Bovay, Didisheim, Sulliger, Thonney, Droit vaudois de la construction, 4^{ème} éd., Bâle 2010, ch. 2.1 ad art. 109 LATC).

b) aa) L'art. 25a LAT énonce, à ses al. 1 à 3, des principes en matière de coordination "lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités". Le principe de la coordination des procédures vise en premier lieu à assurer, d'un point de vue matériel, une application cohérente des normes sur la base desquelles des décisions administratives doivent être prises (ATF 120 Ib 400 consid. 5). Le moyen d'y parvenir lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités relève de la coordination formelle. A ce titre, l'art. 25a LAT prévoit qu'une autorité chargée de la coordination doit en particulier veiller à ce que toutes les pièces du dossier de la demande d'autorisation soient mises simultanément à l'enquête publique (art. 25a al. 2 let. b LAT) et à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée (art. 25a al. 2 let. d LAT); ces décisions ne doivent en outre pas être contradictoires (art. 25a al. 3 LAT) (cf. arrêt TF 1C_319/2013 du 17 avril 2014 consid. 2.2.1). L'obligation de coordonner s'étend à l'ensemble des autorisations que l'implantation d'une construction rend nécessaire. Elle n'exclut pas de traiter séparément les autorisations spéciales de moindre portée pour autant que les contradictions puissent être évitées; il n'est pas non plus indispensable de coordonner les décisions qui, tout en ayant un rapport avec le projet de construction, n'ont aucune influence directement contraignante sur la construction proprement dite de l'ouvrage ou qui, pour des raisons matérielles, ne peuvent être rendues qu'après sa réalisation (cf. Arnold Marti, in Commentaire LAT nos 17 et 19 ad art. 25a LAT; arrêts TF 1C_621/2012 et 1C_623/2012 du 14 janvier 2014 consid. 4.2). La loi ne tend pas à une coordination maximale, mais doit assurer une coordination suffisante (Arnold Marti, op. cit., n° 23 ad art. 25a LAT; arrêt TF 1C_309/2013 du 4 juillet 2013 consid. 3.3.1).

bb) En l'espèce, la recourante, à juste titre, ne prétend pas que la décision litigieuse soit susceptible de poser problème en ce qui concerne la coordination formelle. Pour le reste, l'exigence selon laquelle il convient d'assurer, d'un point de vue matériel, une application cohérente des normes sur la base desquelles des décisions administratives doivent être prises n'implique pas qu'une autorité saisie d'une demande de permis de construire examine tous les griefs des opposants. Comme on l'a vu plus haut, dès le moment où elle constate que le projet n'est pas conforme au droit, l'autorité compétente peut (et doit) refuser le permis de construire, sans qu'on puisse exiger d'elle qu'elle détermine tous les points sur lesquels le projet n'est pas conforme.

c) La recourante ne peut au surplus rien déduire de l'ATF 1C_445/2014. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral s'est en effet prononcé sur une situation différente, soit celle dans laquelle la municipalité décide de lever les oppositions, ceci sans délivrer le permis de construire. Le Tribunal fédéral a notamment constaté que cette manière de procéder n'était pas conforme à l'art 116 LATC. Comme on l'a vu plus haut, aucune disposition légale n'impose en revanche à la municipalité de se prononcer sur tous les griefs des opposants lorsqu'on se trouve dans la situation inverse, soit lorsque le permis de construire est refusé.

E. 2

La recourante soutient que la décision attaquée est insuffisamment motivée. Elle invoque à cet égard une violation de l'art. 42 let. c et d de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). Elle invoque également, de manière générale, une violation de son droit d'être entendu. a) Selon l'art. 42 LPA-VD, la décision contient notamment les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie (let. c) et le dispositif (let. d). Quant au droit d'être entendu prévu par les art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et 17 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; RSV 101.01), il comprend en particulier le devoir, pour l'autorité, de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. L'autorité doit ainsi mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son raisonnement, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 139 IV 179 consid. 2.2; 138 IV 81 consid. 2.2; 134 I 83 consid. 4.1). La violation du droit d'être entendu commise en première instance peut être guérie si le justiciable dispose de la faculté de se déterminer dans la procédure de recours, pour autant que l'autorité de recours dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1; 133 I 201 consid. 2.2; 132 V 387 consid. 5.1 p. 390 et les arrêts cités). b) Avec la recourante, on peut constater que la décision attaquée n'expose pas de manière parfaitement claire les dispositions légales et réglementaires dont la violation justifierait le refus du permis de construire. Cela étant, à la lecture de la décision, la recourante pouvait comprendre que l'autorité intimée contestait la légalité et la réglementarité des constructions souterraines, notamment au regard de l'art. 84 LATC. Cette motivation de la décision attaquée, même succincte et peu claire, lui permettait de comprendre la portée de la décision et d'exercer son droit de recours à bon escient, ce qu'elle a d'ailleurs fait. On relève au surplus que, contrairement à ce que soutient la recourante, la décision attaquée contient un dispositif puisqu'elle indique expressément que le permis de construire est refusé. Enfin, pour les raisons évoquées plus haut, on ne saurait considérer que la décision était insuffisamment motivée au motif qu'elle ne se prononçait pas sur la recevabilité des oppositions et sur tous les griefs des opposants. c) Vu ce qui précède, le grief relatif à la violation du droit d'être entendu n'est pas fondé.

E. 3

Sur le fond, dès lors qu'est litigieuse l'interprétation des dispositions d'un règlement communal, il convient de rappeler en préambule que, selon la jurisprudence constante, la municipalité jouit d'un certain pouvoir d'appréciation dans l'interprétation qu'elle fait des règlements communaux (v. p. ex. AC.2013.0230 du 4 février 2014 consid. 9c; AC.2013.0237 du 12 décembre 2013 consid. 4c/aa et les références citées). Elle dispose notamment d'une latitude de jugement pour interpréter des concepts juridiques indéterminés dont la portée n'est pas imposée par le droit cantonal (cf. notamment arrêts AC.2014.0337, 2014.0409 du 3 mars 2015 consid. 4b; AC.2012.0184 du 28 mars 2013 consid. 3c/aa; AC.2009.0229 du 20 juillet 2010 consid. 1b; AC.2008.0152 du 8 octobre 2009 consid. 3c). Selon le Tribunal fédéral, l'autorité cantonale de recours n'est toutefois pas définitivement liée par l'interprétation faite d'une disposition réglementaire communale et peut adopter une autre interprétation si celle-ci repose sur des motifs sérieux, objectifs et convaincants, tirés du texte ou de la systématique de la norme, de sa genèse ou de son but (cf. arrêt TF 1C_103/2008 du 23 septembre 2008 consid. 2.4 et les arrêts cités). Lorsque

plusieurs interprétations sont envisageables, il faut s'en tenir à celle qui respecte l'exigence d'une base légale précise pour les restrictions du droit de propriété issues du droit public (cf. arrêts AC.2009.0229 du 20 juillet 2010 consid. 1b; AC.2009.0167 du 22 mars 2010 consid. 4; AC.2007.0267 du 5 mai 2008 consid. 5).

E. 4

A l'appui de son refus du permis de construire, la municipalité soutient en premier lieu que le sous-sol commun aux trois villas ne respecte pas les périmètres d'implantation définis par les plans et coupes techniques. Elle fait valoir à cet égard que, sauf disposition réglementaire contraire, les périmètres d'implantation des bâtiments figurés sur un plan d'affectation s'appliquent non seulement aux constructions hors-sol, mais également aux constructions en sous-sol. L'opposante B. _____ relève pour sa part que la villa intermédiaire a été déplacée vers le sud et qu'elle ne respecte également pas les périmètres d'implantation. La recourante soutient que le projet querellé respecte parfaitement les périmètres d'implantation, à l'exception d'un garage pour lequel une dérogation a été demandée. a) L'art. VI RPPA a la teneur suivante: " Implantation Les bâtiments doivent impérativement s'inscrire dans les périmètres d'implantation définis par les plans et coupes techniques. Peuvent être construits hors des périmètres d'implantation: les superstructures, les avant-toits, les balcons jusqu'à 2,00 mètres, les bacs à fleurs, les sauts-de-loup, les piscines et les divers éléments d'aménagements extérieurs. Toutefois, aucun élément construit ne s'approchera à moins de cinq mètres de la limite de propriété de la parcelle N°343." Selon la jurisprudence, l'empiètement d'un élément de construction sur le périmètre d'implantation défini par un plan partiel d'affectation doit être traité de la même manière qu'un empiètement sur la distance à respecter entre le bâtiment et la limite de propriété car il a les mêmes effets (cf. arrêts AC.2010.0299 du 18 octobre 2011 consid. 2c; AC.2004.0025 du 21 juin 2004 consid. 1d et les références citées). L'empiètement d'un élément de construction souterrain sur un périmètre d'implantation doit par conséquent être examiné au regard de l'art. 84 LATC dont la teneur est la suivante: " Art. 84 Constructions souterraines 1 Le règlement communal peut prévoir que les constructions souterraines ou semi-enterrées ne sont pas prises en considération: – dans le calcul de la distance aux limites ou entre bâtiments; – dans le coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol. 2 Cette réglementation n'est applicable que dans la mesure où le profil et la nature du sol ne sont pas sensiblement modifiés et s'il n'en résulte pas d'inconvénient pour le voisinage." b) En l'espèce, il n'est pas contesté que les constructions prévues en sous-sol ne s'inscrivent pas dans les périmètres d'implantation définis par les plans et coupes techniques. On l'a vu, l'art. 84 LATC permet de déroger aux règles fixant les distances entre bâtiment et limite de propriété ou entre bâtiments – et donc aussi aux périmètres d'implantation fixés par un plan d'affectation – que si cette possibilité est expressément prévue par le règlement communal. Or, le règlement communal de Veytaux ne prévoit aucune disposition d'application de l'art. 84 LATC. Les constructions en sous-sol, qui dépassent les périmètres d'implantation, ne sont par conséquent pas conformes au règlement communal. Partant, il se justifiait, pour ce seul motif, de refuser de délivrer le permis de construire sollicité.

E. 5

La recourante soutient que le refus du permis de construire serait motivé par le fait que toutes les oppositions n'ont pas été retirées et non pas en raison d'une non réglementarité du projet. Elle relève à cet égard que l'autorité intimée lui aurait à plusieurs reprises affirmé que son projet était réglementaire. Elle soutient par conséquent que la décision municipale

est arbitraire et que l'attitude municipale est contradictoire, faisant fi d'assurances qui lui auraient été données. a) aa) Une décision est arbitraire lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté. Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle choisie semble concevable, voire préférable. Il ne suffit pas que la motivation soit insoutenable; il faut encore que cette décision apparaisse arbitraire dans son résultat (cf. ATF 141 I 201 consid. 6.1 et les arrêts cités). bb) En l'espèce, il est vrai que la municipalité semblait disposée à délivrer le permis de construire dans l'hypothèse où l'opposante B. _____ avait retiré son opposition, attitude qui apparaît curieuse dès lors que la seule question qu'il appartenait à l'autorité intimée de trancher était celle de la réglementation du projet. Cela étant, on relève que la municipalité a finalement refusé le permis de construire pour des motifs de fond qui, on l'a vu, sont pertinents. Dans ces conditions, le grief d'arbitraire n'est pas fondé. b) aa) Le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il 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. Ce principe découle des art. 5 al. 3 et 9 Cst et vaut pour l'ensemble de l'activité étatique (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1; 129 I 161 consid. 4.1; 128 II 112 consid. 10b/aa; 126 II 377 consid. 3a 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, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences, et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et que l'intérêt à une application correcte du droit objectif ne soit pas prépondérant par rapport à la protection de la confiance (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2; 131 II 627 consid. 6.1; 129 I 161 consid. 4.1; 122 II 113 consid. 3b/cc et les références citées). Ce principe est l'émanation d'un principe plus général, celui de la confiance, lequel suppose que les rapports juridiques se fondent et s'organisent sur une base de loyauté et sur le respect de la parole donnée. Le principe de la loyauté impose aux organes de l'Etat ainsi qu'aux particuliers d'agir conformément aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2). bb) En l'occurrence, on a vu que la municipalité semblait disposée à délivrer le permis de construire dans l'hypothèse où l'opposante B. _____ avait retiré son opposition. Cette position municipale se fondait apparemment sur le constat que le nouveau projet de la recourante, bien que non conforme au PPA, était préférable à celui bénéficiant d'un permis de construire en force (cf. procès-verbal de la séance de conciliation du 16 décembre 2015). Cela étant, on relève que l'autorité communale avait attiré l'attention de la constructrice sur le fait que son projet ne paraissait pas respecter le PPA en tous points (cf. procès-verbal de la séance de conciliation du 16 décembre 2015). Il ne ressort en outre pas du dossier que des garanties auraient clairement été données à la recourante selon lesquelles il était acquis qu'un permis de construire allait lui être délivré. Dans ces circonstances, la recourante ne peut pas se prévaloir d'une violation du principe de la bonne foi.

E. 6

Dès lors que la municipalité a, à juste titre, refusé de délivrer le permis de construire en raison de la non-conformité du projet à l'art. VI RPPA, la question de savoir si le permis pouvait également être refusé en raison de la violation de l'art. IX RPPA (non-respect de la notion de "villas unifamiliales") souffre de demeurer indécise. De même, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres griefs invoqués par l'opposant B._____ (dépassement de la surface brute de plancher utile autorisée par le PPA, non-respect de l'art. XV RPPA relatif aux places de parc intérieures et extérieures, non-respect de l'art. XIII RPPA relatif à la largeur de l'entrée pour véhicules, disparition des liaisons piétonnes extérieures prévues côté ouest, atteinte aux objectifs du PPA consistant à maintenir la topographie générale des lieux et à y insérer les constructions dans les courbes de niveaux existantes, tout en sauvegardant les murs de vigne).

E. 7

Il convient encore d'examiner si c'est à juste titre que la municipalité a ordonné la reprise des travaux correspondant aux permis de construire en force (permis n os 846/860, 846/861 et 920) en exigeant que, dans un certain délai, les travaux exécutés correspondent à la définition de commencement des travaux figurant à l'art. 64 RC. a) L'art. 118 LATC prévoit ce qui suit: Art. 118 Péremption ou retrait de permis 1 Le permis de construire est périmé si, dans le délai de deux ans dès sa date, la construction n'est pas commencée. 2 La municipalité peut en prolonger la validité d'une année si les circonstances le justifient. 3 Le permis de construire peut être retiré si, sans motifs suffisants, l'exécution des travaux n'est pas poursuivie dans les délais usuels; la municipalité ou, à défaut, le département peut, en ce cas, exiger la démolition de l'ouvrage et la remise en état du sol ou, en cas d'inexécution, y faire procéder aux frais du propriétaire. 4 La péremption ou le retrait du permis de construire entraîne d'office l'annulation des autorisations et des approbations cantonales. b) Il résulte de l'art. 118 al. 3 LATC que, dans l'hypothèse où l'exécution de travaux pour lesquels un permis de construire en force a été délivré a commencé mais ne se poursuit pas dans les délais usuels (ce qui semble le cas en l'espèce), la municipalité a la faculté de retirer le permis de construire. En l'espèce, la municipalité aurait pu, en se fondant sur cette disposition, donner un délai à la recourante pour poursuivre les travaux en l'informant que, en cas de non-respect de cette injonction, le permis de construire serait retiré. Elle aurait pu également éventuellement menacer la constructrice de constater la péremption du permis de construire en application des art. 118 al. 1 et 2 LATC si les travaux n'avaient pas commencé dans un certain délai. Aucune base légale ne lui permettait en revanche d'ordonner purement et simplement à la recourante de reprendre et de continuer les travaux. A toutes fins utiles, on relèvera qu'il n'est pas certain que la jurisprudence déjà ancienne qui laissait aux communes la compétence pour définir la notion de commencement des travaux doive être maintenue: la notion de "commencement des travaux", déterminante pour l'application du délai de deux ans et déterminer la péremption du permis de construire au sens de l'art. 118 LATC, fait en effet partie des règles formelles fixées par le droit cantonal et ne semble pas pouvoir faire l'objet d'une disposition communale qui lui donnerait un contenu différent, ce qui reviendrait à modifier le délai (cf. arrêts AC.2008.0046 du 18 mai 2008 consid. 2; AC.2007.0172 du 4 mars 2008 consid. 2b). c) Lors de l'audience, le conseil de la municipalité a indiqué que cette dernière souhaitait en réalité faire application de l'art. 92 LATC, ceci en raison du danger créé par les travaux d'excavation auxquels la recourante a procédé. L'art. 92 al. 1 LATC prévoit que la municipalité ordonne la consolidation, le cas échéant, la démolition de tout ouvrage menaçant ruine ou présentant un danger pour le public ou les habitants En l'espèce, si la municipalité entendait ordonner des travaux de

consolidation en application de l'art. 92 LATC afin de remédier à un problème de sécurité, il lui appartenait de le dire clairement en précisant les travaux devant être mis en œuvre. La municipalité ne pouvait ainsi se contenter d'ordonner la reprise des travaux comme elle l'a fait dans la décision attaquée du 16 septembre 2016. d) Il résulte de ce qui précède que la décision rendue le 16 septembre 2016 relative à la reprise des travaux ne repose pas sur une base légale suffisante. Partant, le recours formé le 19 octobre 2016 contre cette décision doit être admis. Il résulte des considérants que le recours contre la décision de la Municipalité de Veytaux du 16 septembre 2016 refusant le permis de construire pour le projet mis à l'enquête publique du 10 janvier au 8 février 2015 doit être rejeté. Vu le sort de ce recours, les frais de la cause sont mis à la charge de la recourante. Celle-ci versera des dépens à la commune de Veytaux et à l'opposante B. _____, qui ont procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel. Le recours contre la décision municipale du 16 septembre 2016 relative à la reprise des travaux correspondant aux permis de construire n os 846/860, 846/861 et 920 est admis. Vu le sort de ce recours, les frais de la cause sont mis à la charge de la commune de Veytaux. Celle-ci versera des dépens à la recourante, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel.

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