

VD_OMNI AC.2019.0072 vom 19. Juni 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-06-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0072

FR: VD_OMNI AC.2019.0072 du 19 juin 2020

IT: VD_OMNI AC.2019.0072 del 19 giugno 2020

Regeste

A. _____ /Municipalité de Montreux, B. _____, C. _____, D. _____, E. _____, F. _____, G. _____, H. _____, I. _____, Association Sécurité Riviera | Recours contre le refus du permis de construire un bâtiment d'habitation, avec parking enterré. C'est à tort que la municipalité a qualifié d'accès insuffisant une route existante du domaine public, desservant un quartier résidentiel et conçue comme une voie d'accès adaptée au sens de l'art. 19 al. 1 LAT, au motif que sa largeur ou sa configuration, dans les tronçons rectilignes et les virages, ne correspondraient pas aux recommandations de la directive édictées par la Coordination Suisse des Sapeurs-Pompiers (CSSP) concernant les accès, surfaces de manœuvre et d'appui pour les moyens d'intervention sapeurs-pompiers. Ni le droit fédéral ni le droit cantonal n'imposent en effet la prise en considération de ces critères dans l'application des art. 19 LAT, 22 al. 2 let b LAT et 104 al. 2 LATC. Recours admis et cause renvoyée à la municipalité pour nouvelle décision sur la demande de permis de construire, la conformité au droit des constructions n'ayant pas fait l'objet d'un examen complet à ce stade.

Erwägungen

E. 1

La décision municipale refusant un permis de construire peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le recours a été déposé en temps utile et il respecte les exigences légales de motivation (art. 76, 77 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La propriétaire des biens-fonds, destinataire de la décision attaquée, a manifestement qualité pour recourir au sens de l'art. 75 let. a LPA-VD, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

La décision attaquée indique deux motifs, le premier concernant l'accès aux véhicules d'urgence et le second relatif au nombre de places de stationnement. On ignore si le second motif aurait à lui seul entraîné un refus du permis de construire, ou si plutôt il aurait amené la municipalité à imposer une charge à la constructrice (exiger la réalisation de seulement 11 des 16 places projetées, en laissant libre par conséquent certains espaces, à l'intérieur ou l'extérieur, destinés selon le projet initial à être occupés par des automobiles en stationnement). Cette question n'a cependant plus à être examinée dans le présent arrêt, dès lors que le projet a été revu par la recourante afin de réduire à 10 le nombre de places de stationnement (8 à l'intérieur et 2 places visiteurs à l'extérieur).

E. 3

Il reste donc à traiter les griefs de la recourante concernant l'accès routier à ses parcelles. Elle fait valoir que sur le territoire de la commune de Montreux, les situations sont nombreuses où l'accès aux biens-fonds est difficile. Elle estime que les pompiers pourraient intervenir avec leurs véhicules, le passage d'un camion de 18 tonnes étant pratiquement possible, de même que la manœuvre dans le virage (rayon de 13.9 m en amont et de 9.9 m en aval) Elle n'exclut pas qu'en cas d'incendie, les pompiers puissent intervenir depuis la route de Glion. La recourante relève que lors de la révision de son PGA, la commune a maintenu la constructibilité des parcelles du secteur, considérant qu'elles étaient équipées.

a) Les autorités communales de Montreux ont classé le terrain de la recourante (la nouvelle parcelle issue de la réunion des parcelles n os 5456 et 5458) ainsi que les autres terrains du même secteur, entre l'avenue de Collonge et la route de Glion, dans une zone à bâtir. En 1972, il s'agissait de la zone de faible densité (pour des bâtiments résidentiels comportant deux étages sous la corniche – cf. art. 35 et 36 du règlement sur le plan d'affectation et la police des constructions du 15 décembre 1972). Lors de la récente révision du PGA, ce secteur a été classé dans la zone de coteau B, destinée aux bâtiments de faible densité, tels que villas individuelles ou groupées, habitations superposées ou juxtaposées (art. 9.1 du règlement du nouveau PGA). D'après les principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), pour être classé en zone à bâtir, un terrain doit pouvoir être équipé (art. 15 al. 4 let. b LAT). L'art. 19 al. 2 LAT impose une obligation d'équiper à la collectivité intéressée – en l'occurrence à la commune – dans les zones à bâtir conformes aux exigences du droit fédéral; cette exigence ne s'étend donc pas aux zones qui se révèlent surdimensionnées, ou qui sont exposées à des immissions de bruit excessives au regard des exigences du droit de l'environnement (cf. Eloi Jeannerat, in: Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, Heinz Aemisegger et al. éd., Genève 2016, N. 45, 48 ad art. 19 LAT). En l'espèce, le secteur dans lequel se trouvent les biens-fonds de la recourante est à l'évidence un secteur qui n'est pas destiné à être déclassé sur la base de l'art. 15 al. 2 LAT qui impose la réduction des zones à bâtir surdimensionnées. Ce secteur est largement bâti, depuis plusieurs années. Manifestement, il ne s'agit pas non plus d'une zone à bâtir qui devrait être affectée à d'autres usages à cause des immissions de bruit existantes, sur la base de l'art. 24 al. 2 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01).

L'obligation, pour la commune, d'équiper cette zone résidentielle ou ce compartiment de terrain est claire et elle existait au moins depuis l'entrée en vigueur, le 1 er janvier 1980, de la LAT. La municipalité ne prétend pas le contraire, dans ses écritures. L'arrêt du Tribunal fédéral du 16 avril 2020 (cf. supra, let. B) ne modifie pas la situation juridique de ce point de vue, en ce sens qu'on ne peut pas en déduire que ce secteur aurait été classé à tort en zone à bâtir et que la commune aurait dû être libérée de son obligation d'équiper.

b) La portée de l'obligation d'équiper est définie à l'art. 19 al. 1 LAT. En vertu de cette disposition, un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès. Il incombe donc en principe à la collectivité intéressée de créer ces ouvrages. Selon la jurisprudence, une voie d'accès est adaptée à l'utilisation prévue lorsqu'elle est suffisante d'un point de vue technique et juridique pour accueillir tout le trafic de la zone qu'elle dessert. Il faut aussi que la sécurité des usagers soit garantie sur toute sa longueur, que le revêtement soit adéquat en fonction du type de véhicules qui vont l'emprunter, que la visibilité et les possibilités de croisement soient suffisantes et que l'accès des services de secours et de voirie soit assuré. La loi n'impose pas des voies d'accès idéales; il faut et il suffit que, par sa construction et son aménagement, une voie de desserte soit praticable pour le trafic lié à l'utilisation du bien-fonds et n'expose pas ses usagers ni

ceux des voies publiques auxquelles elle se raccorderait à des dangers excessifs. (cf. ATF 121 I 65 consid. 3a, arrêt TF 1C_382/2018 du 10 juillet 2019 consid. 5.1, et les arrêts cités). L'équipement du terrain est une condition à l'octroi d'un permis de construire (art. 22 al. 2 let. b LAT, art. 104 al. 3 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]). En l'occurrence, le refus du permis de construire n'est pas motivé par un manque de visibilité ou de possibilités de croisement sur le chemin du Chatagny, dans son utilisation ordinaire ou quotidienne. C'est du reste actuellement une voie de desserte pour plusieurs maisons d'habitation. Comme il s'agit d'une impasse (sans trafic de transit), on peut admettre que malgré sa faible largeur après le virage, les difficultés occasionnelles de croisement susceptibles de se présenter sur un tronçon d'une centaine de mètres ne sont pas telles que la voie d'accès devrait être qualifiée d'inadaptée (cf. arrêt TF 1C_382/2018 du 10 juillet 2019 consid. 5.2). Il convient de relever que, dans sa réponse au recours (ch. III.2), la municipalité expose que les deux parcelles de la recourante ont été maintenues en zone constructible lors de l'établissement du nouveau PGA car " elles sont équipées au sens de l'art. 19 LAT; [...] le DP 437 constitue un accès suffisant en regard d'un projet présentant un programme adapté par rapport au lieu et son contexte ". c) La municipalité retient en revanche, dans sa décision, que l'accès des services de secours en cas d'incendie n'est pas assuré. Cette affirmation est équivoque, dès lors que cette autorité admet que les deux parcelles de la recourante sont équipées au sens du droit fédéral et dotées d'un accès suffisant. En effet, pour que les conditions de l'art. 19 al. 1 LAT soient remplies, il faut que l'accès des services de secours soit assuré. Pour justifier son refus de permis de construire nonobstant la reconnaissance d'un équipement suffisant au sens des seuls critères de l'art. 19 LAT, la municipalité se réfère à la Directive concernant les accès, surfaces de manœuvre et d'appui pour les moyens d'intervention sapeurs-pompiers publiée en 2015 par la Coordination Suisse des Sapeurs-Pompiers CSSP (ci-après: la directive CSSP). Elle paraît y voir des exigences d'équipement supplémentaires, applicables aux constructions autorisées après 2015. Dans son chapitre introductif ("Domaine d'application"), cette directive expose ce qui suit: "L'art. 44 de la norme de protection incendie de l'association des Etablissements cantonaux d'Assurance Incendie (AEAI) précise que: "Les bâtiments et les autres ouvrages doivent toujours rester accessibles, afin que les sapeurs-pompiers puissent intervenir rapidement et efficacement". Cette directive de la Coordination Suisse des Sapeurs-Pompiers CSSP règle au sens de l'art. 44 de la norme de protection incendie de l'AEAI, les exigences de base concrètes concernant l'accessibilité des sapeurs-pompiers aux bâtiments et aménagements. Lorsque les données architecturales s'écartent du concept standard, dans un cas isolé et justifié, et que les mesures prescrites paraissent insuffisantes ou disproportionnées, les mesures à appliquer seront étendues ou restreintes (p. ex. lotissement en terrasse, bâtiment construit sur un terrain en pente avec accès par le côté amont pour les SP). [...] Les exigences des prescriptions de protection incendie (norme de protection incendie et directive de protection incendie) permettent une certaine marge de manœuvre aux planificateurs et aux autorités compétentes en matière de protection incendie/sapeurs-pompiers pour l'aménagement des accès destinés aux sapeurs-pompiers." Dans les schémas du chapitre 5 de la directive CSSP, on voit que les "accès pour les sapeurs-pompiers" – à savoir les "surfaces stabilisées reliées directement aux voies de circulation publiques, permettant d'atteindre les surfaces de manœuvre et d'appui pour les véhicules du service du feu et étant praticables en tout temps par les forces d'intervention" (définition en p. 4 de la directive) – devraient avoir une largeur minimale de 3.50 dans les tronçons rectilignes. Le rayon minimum d'un virage (à l'extérieur) devrait être

de 10.50 m. Les surfaces de manœuvre et d'appui sont conçues pour des engins de sauvetage de 18 t (p. 9, classe 30) mais des engins d'extinction d'un poids inférieur ont été pris en référence pour l'établissement de la directive (p. 5). La directive CSSP paraît s'appliquer principalement voire exclusivement à l'aménagement des surfaces d'accès depuis les voies de circulation publiques; elle ne fixe en tout cas pas clairement des exigences que les collectivités publiques devraient mettre en œuvre sur le domaine public. Il en va de même de l'art. 44 de la norme AEAI, visant les surfaces d'accès et non pas les routes. La directive CSSP laisse en outre la place à des exceptions, en fonction des caractéristiques architecturales d'un projet et conformément au principe de la proportionnalité. Cela étant, il convient d'examiner plus avant la portée juridique de cette directive.

d) La loi du 27 mai 1970 sur la prévention des incendies et des dangers résultant des éléments naturels (LPIEN; BLV 963.11) énonce des mesures destinées à prévenir les dangers d'incendie. L'art. 11 LPIEN dispose que les bâtiments, ouvrages et installations doivent présenter toutes les garanties de sécurité imposées par leurs conditions de situation, de construction et d'exploitation ou d'utilisation. Cette loi permet au Conseil d'Etat de déclarer applicables avec force de loi les normes techniques admises par les autorités fédérales (art. 3 al. 2 LPIEN). Sur cette base, le Conseil d'Etat a adopté le 30 janvier 2019 un règlement concernant les prescriptions sur la prévention des incendies (RPPI; RSV 963.11.2 – règlement entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019), qui énumère les normes techniques applicables dans le canton de Vaud à titre de mesures de prévention contre l'incendie; il en va ainsi de la Norme de protection incendie (01.01.2015/1-15fr) de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI) (art. 1 let. a RPPI) et de certaines directives élaborées par cette Association (art. 1 let. b RPPI). La norme de protection incendie de l'AEAI contient des prescriptions générales; elle est complétée par les directives de protection incendie, qui fixent les exigences et les mesures détaillées pour la mise en œuvre (art. 5 et 6 Norme AEAI 2015). Ces directives sont au demeurant énumérées à l'art. 1 let. b RPPI. Il incombe en principe à la municipalité d'appliquer les prescriptions de la Norme AEAI, dans la procédure de permis de construire. L'art. 44 de la norme de protection incendie, intitulé "Accès pour les sapeurs-pompiers", a la teneur suivante: "Les bâtiments et les autres ouvrages doivent toujours rester accessibles, afin que les sapeurs-pompiers puissent intervenir rapidement et efficacement." Cet art. 44 ne prévoit pas de réglementation d'exécution et, en particulier, il ne délègue pas à la Coordination Suisse des Sapeurs-Pompiers CSSP la tâche de préciser, par une directive, les exigences minimales pour garantir l'accès pour les sapeurs-pompiers. La directive CSSP ne fait donc pas partie des normes techniques que le Conseil d'Etat a déclaré applicables avec force de loi, sur la base de l'art. 3 al. 2 LPIEN en relation avec l'art. 1 RPPI (cf. arrêt CDAP AC.2017.0333 du 16 mai 2018 consid. 13c). Il ne saurait donc être question de qualifier d'accès insuffisant une route existante du domaine public, desservant un quartier résidentiel et conçue comme une voie d'accès adaptée au sens de l'art. 19 al. 1 LAT, au motif que sa largeur ou sa configuration, dans les tronçons rectilignes et les virages, ne correspondraient pas aux recommandations de la directive CSSP édictées après la construction de la route et du quartier. En définitive, ni le droit fédéral ni le droit cantonal n'imposent la prise en considération de ces critères dans l'application des art. 19 LAT, 22 al. 2 let b LAT et 104 al. 2 LATC.

e) S'agissant de l'appréciation concrète de la situation et des risques en cas de nécessité d'intervention de véhicules de secours, il faut constater que le tribunal n'a pas obtenu, malgré des requêtes expresses (art. 29 al. 1 let. e LPA-VD), de renseignements précis de la part des organes exécutifs des deux collectivités publiques responsables des

secours en cas de dommages causés par le feu, les éléments naturels ainsi que dans d'autres situations présentant un caractère d'urgence – à savoir la municipalité et le comité de direction de l'association de communes Sécurité Riviera (laquelle exploite le SDIS Riviera). Finalement, la municipalité a déclaré que l'association précitée disposait " du matériel adapté par rapport au territoire dans lequel elle est amenée à intervenir " et qu'aujourd'hui, dans le quartier desservi par le chemin du Chatagny, les situations existantes sont " solutionnées en cas d'urgence ". Il faut prendre acte de cette déclaration et retenir que le bâtiment projeté par la recourante ainsi que les bâtiments existants de ses voisins directs sont accessibles moyennant l'engagement de véhicules adaptés par les services de secours, qui sont en mesure de choisir les moyens d'intervention adéquats, sans qu'il y ait lieu de compléter l'instruction à ce propos, donc sans inspection locale (cf. arrêt TF 1C_532/2010 du 29 mars 2011 consid. 2.6; arrêt AC.2017.0311 du 14 juin 2018 consid. 8). De ce point de vue, il faut donc confirmer que les parcelles n os 5458 et 5456 sont, comme les parcelles voisines, desservies sans réserve par des voies d'accès adaptées au sens de l'art. 19 al. 1 LAT. f) Dans ces conditions, le refus du permis de construire au motif que le terrain ne serait pas desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès, singulièrement pour l'intervention des secours, est contraire aux normes précitées relatives à l'équipement. Le recours doit donc être admis, pour violation du droit fédéral.

E. 4

L'admission du recours entraîne l'annulation de la décision attaquée et le renvoi de la cause à la municipalité pour nouvelle décision sur la demande de permis de construire. La conformité au droit des constructions du projet n'a pas fait l'objet d'un examen complet par la municipalité à ce stade et il n'incombe pas au tribunal, sur la base du dossier, de décider si l'autorisation requise peut être délivrée. Les conclusions des opposants sont partant rejetées. Dès lors qu'ils succombent, ils devront payer un émolument judiciaire et verser des dépens à la recourante, représentée par un avocat (art. 49 al. 1 et 55 al. 1 LPA-VD). La Commune de Montreux peut être dispensée du paiement de l'émolument judiciaire, vu les circonstances, mais elle sera toutefois astreinte à verser des dépens à la recourante.

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