VD_OMNI AC.2021.0142 vom 7. September 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-09-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0142

FR: VD_OMNI AC.2021.0142 du 7 septembre 2021

IT: VD_OMNI AC.2021.0142 del 7 settembre 2021

Regeste

A._____/Municipalité de Montreux, Direction générale du territoire et du logement | Recours contre un courrier de la municipalité de Montreux indiquant en particulier que les documents remis, en lien avec un projet d'extension d'une clinique médicale, ne peuvent faire l'objet d'une enquête publique pour des raisons de vice de forme. Confirmation que cet acte constitue une décision (consid. 1c). Rappel des conditions liées à la mise à l'enquête d'un projet de construction et du fait qu'il s'agit de la règle (consid. 3). En l'espèce, l'indication de la situation de la parcelle litigieuse en zone industrielle A est conforme au plan des zones de 1972. La situation particulière de la commune de Montreux, au niveau de sa planification ensuite de l'annulation par le Tribunal fédéral du nouveau PGA, rend défendable la référence à la planification antérieure. Cela n'implique cependant pas de vérifier par la suite la conformité du projet. Le fait que la parcelle sera incluse dans une future zone réservée ne modifie pas cette appréciation, celle-ci n'ayant pas encore été adoptée par le Conseil communal. Enfin, la clinique ayant précédemment été autorisée - la parcelle contenant au surplus un parc public - on ne saurait considéré à ce stade que son extension serait contraire à la zone industrielle A (consid. 5). Recours admis.

Erwägungen

E. 1

L'autorité intimée conteste que son acte du 9 mars 2021 soit une décision. a) Au sens de l'art. 92 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. Les décisions finales sont susceptibles de recours (art. 74 al. 1 LPA-VD), de même que les décisions incidentes qui portent sur la compétence ou sur une demande de récusation (al. 3), ainsi que les autres décisions incidentes notifiées séparément (al. 4) si elles peuvent causer un préjudice irréparable au recourant (let. a), ou si l’admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d’éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (let. b). Aux termes de l'art. 3 al. 1 LPA-VD, est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). Sont également des décisions les décisions incidentes, les décisions sur réclamation ou sur recours, les décisions en matière d'interprétation ou de révision (art. 3 al. 2 LPA-VD). La décision est ainsi un acte de souveraineté fondé sur le droit public, individuel et concret, qui règle de manière obligatoire et contraignante, à titre formateur ou constatatoire, un rapport juridique relevant du droit

administratif (ATF 135 II 38 consid. 4.3, 328 consid. 2.1 et les réf. cit.). En d'autres termes, la décision constitue un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports juridiques avec l'Etat (ATF 135 II 22 consid. 1.2 et les réf. cit.). L'expression d'une opinion, la communication, la prise de position, la recommandation, le renseignement, l'information, le projet de décision ou l'annonce de celle-ci, ne sont pas assimilés à des décisions car ils ne créent pas un rapport de droit entre l'administration et le citoyen, ni ne lui imposent une situation passive ou active (arrêt CDAP AC.2015.0152 du 30 juillet 2015 consid. 1a). b) La jurisprudence a déjà pu qualifier de décision l'acte par lequel une municipalité refuse de mettre une demande d'autorisation à l'enquête publique. En effet, s'il ne s'agit pas à proprement parler d'un refus d'autorisation, une telle décision a le même effet, puisqu'elle met fin à la procédure administrative engagée devant la municipalité (arrêt CDAP AC.2018.0222 du 7 décembre 2018 consid. 1). c) En l'espèce, l'acte rendu le 9 mars 2021 par l'autorité intimée doit s'interpréter dans le contexte général des contacts entre les parties autour du projet CAMAC n° 188687. En particulier, l'autorité intimée avait exposé le 27 août 2020 que celui-ci serait soumis à enquête publique dès que des données complémentaires seraient intégrées (mentions des dérogations à l'affectation de la zone industrielle A et à l'art. 98 RPA). La requête adressée le 22 février 2021 par le conseil de B._____ (maintenant conseil de la recourante) visait à ce que dite enquête publique ait lieu. En indiquant notamment le 9 mars 2021 que les documents en sa possession ne pouvaient être publiés pour cause de vice de forme, l'autorité intimée a statué sur cette requête, même si elle invitait par ailleurs à attendre la publication des éléments en lien avec les futures zones réservées. Il ne s'agit donc pas d'une simple information donnée sur l'état des procédures en cours mais bien d'une décision. c) La décision du 9 mars 2021 a été adressée au conseil de B._____ qui ne représentait alors pas la recourante. Toutefois, même si cette dernière n'était pas formellement la destinataire, il n'y a pas de doute qu'en sa qualité de propriétaire signataire de la demande permis de construire la décision atteint ses intérêts dignes de protection. En outre, en cette même qualité, elle a participé à la procédure devant l'autorité intimée (cf. art. 75 LPA-VD). Le recours respecte pour le reste les autres exigences légales de recevabilité, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) comprend en particulier le droit pour le justiciable d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influer sur la décision à rendre. Le droit d'être entendu ne comprend en revanche pas le droit d'obtenir l'audition de témoins (cf. ATF 130 II 425 consid. 2.1). Par ailleurs, l'autorité peut renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1; arrêt TF 2C_110/2020 du 9 juin 2020 consid. 3.2; arrêt CDAP PE.2020.0118 du 24 mars 2021 consid. 2a et les références citées). b) En l'espèce, le tribunal s'estime suffisamment renseigné par les éléments figurants au dossier pour statuer en toute connaissance de cause. En outre, les allégations de fait sur lesquelles doivent être entendus les personnes dont l'audition est requise ne sont pas de nature à modifier l'appréciation qui peut être faite de la cause. Au demeurant, au vu du sort du recours, il n'y a pas lieu de procéder à une plus ample instruction.

E. 3

Le litige porte sur le fait de savoir si le projet CAMAC n° 188687 est en mesure de pouvoir être mis à l'enquête publique. a) La procédure de mise à l'enquête publique est régie notamment par les art. 108 et 109 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11). Aux termes de l'art. 108 al. 1 LATC, la demande de permis est adressée à la municipalité. Elle est signée par celui qui fait exécuter les travaux et, s'il s'agit de travaux à exécuter sur le fonds d'autrui, par le propriétaire du fonds. Elle indique les dérogations requises et les dispositions réglementaires sur lesquelles elles sont fondées. L'art. 109 al. 1 LATC dispose que la demande de permis est mise à l'enquête publique par la municipalité pendant trente jours. b) Les art. 69 et 71 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC; BLV 700.11.1) listent les éléments et indications qui doivent être compris dans la demande de permis de construire et dans l'avis d'enquête qui est publié. L'art. 71 RLATC dispose ainsi que lorsqu'un projet de construction prévoit une dérogation aux règlements ou aux plans d'affectation, celle-ci doit être mentionnée sur le plan de situation authentifié par l'ingénieur géomètre breveté. L'art. 85a LATC prévoit en outre que la demande de dérogation est mise à l'enquête publique selon les mêmes modalités que la demande de permis de construire. c) L'enquête publique a un double but. D'une part, elle est destinée à porter à la connaissance de tous les intéressés, propriétaires voisins, associations à but idéal ou autres, les projets de constructions au sens large du terme, y compris les démolitions et modifications d'affectation d'un fonds ou d'un bâtiment qui pourraient les toucher dans leurs intérêts. Sous cet angle, elle vise à garantir leur droit d'être entendus. D'autre part, l’enquête publique doit permettre à l'autorité d'examiner si le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration, en tenant compte des éventuelles interventions de tiers intéressés ou des autorités cantonales, et le cas échéant, de fixer les conditions nécessaires au respect de ces dispositions. Les défauts dont l'enquête publique peut être affectée ne peuvent être invoqués à l'encontre d'une décision sur la demande d'autorisation que s'ils ont pour conséquence de gêner l'administré dans l'exercice de ses droits et qu'il en subit un préjudice (arrêts CDAP AC.2017.0264 du 20 avril 2018 consid. 2a; AC.2014.0348 du 14 mars 2017 consid. 2c et les références citées). Une éventuelle lacune du dossier n’est pas déterminante, lorsque la consultation des autres pièces a permis de la combler, ou que le vice a été réparé en cours de procédure (arrêt CDAP AC.2017.0296 du 28 octobre 2018). En particulier, la jurisprudence a admis qu'une municipalité pouvait d'office mentionner dans l'avis d'enquête qu'un projet requiert une dérogation à une norme du règlement communal, s'il résulte de l'examen préliminaire que tel est le cas ou que tel pourrait être le cas, la décision sur cette question devait de toute manière intervenir sur la base d'un dossier complet, c'est-à-dire après l'enquête publique, le recueil des oppositions et observations et l'analyse des services cantonaux concernés (arrêt CDAP AC.2018.0222 du 7 décembre 2018 consid. 2b). Il ressort également de la jurisprudence cantonale que lorsqu'un propriétaire foncier demande une autorisation de construire (permis de construire "principal" ou permis de construire "complémentaire", pour un ouvrage destiné à compléter une construction principale déjà autorisée – la LATC ne faisant du reste pas la distinction entre ces deux types de permis de construire) ou une autorisation préalable d'implantation, la mise à l'enquête publique constitue la règle, dont la municipalité ne peut s’écarter (sauf si les conditions d'une dispense d'enquête, en raison de la nature de l'ouvrage, sont réunies – cf. art. 111 LATC) que dans le cas où le projet est manifestement incompatible avec les

dispositions réglementaires ou lorsque les plans sont affectés de lacunes telles que l'on ne peut se faire une idée exacte du projet. En dehors de ces situations spéciales, le constructeur peut exiger la mise à l'enquête publique, quand bien même il aurait de bonnes raisons de craindre un rejet de la demande d'autorisation, à l'issue de l'enquête (arrêt CDAP AC.2012.0321 du 26 février 2013 et les réf. cit.) Il appartient ainsi au requérant de l'autorisation de construire de présenter sa demande en utilisant une formule officielle et de joindre les annexes prescrites par le RLATC. La municipalité doit alors organiser l'enquête publique, c'est-à-dire en fixer les dates, définir les modalités de consultation (au greffe, au service technique communal, etc.) et publier les avis (au pilier public, dans la presse). Ces démarches n'incombent pas au propriétaire. S'il décrit mal son projet dans l'intitulé ("description de l'ouvrage"), il est admis que la municipalité puisse modifier ce texte, afin que dans les publications (avis d'enquête), la dénomination soit propre à informer clairement ou objectivement les intéressés (cf. Benoît Bovay, Le permis de construire, thèse Lausanne 1986, p.78).

E. 4

La recourante développe longuement les arguments pour lesquels elle estime que sa parcelle ne devrait pas être incluse dans la zone réservée, respectivement pour quelle raison son projet devrait être autorisé. Cela dépasse le cadre de la décision attaquée qui ne porte que sur la question de la mise à l'enquête du projet d'extension de la clinique et non sur l'octroi, ou le refus du permis de construire. Ces arguments sont, partant, irrecevables (cf. art. 79 al. 2 LPA-VD, applicable par le renvoi de l'art. 99 LPA-VD).

E. 5

Comme évoqué plus haut, la mise à l'enquête d'un projet de construction est la règle et la municipalité ne peut s’en écarter que dans le cas où le projet est manifestement incompatible avec les dispositions réglementaires ou lorsque les plans sont affectés de lacunes telles que l'on ne peut se faire une idée exacte du projet (arrêt CDAP AC.2012.0321 déjà cité). a) En l'espèce, quant au premier motif, l'autorité intimée invoque des violations de l'art. 69 RLATC car l'affectation de la parcelle serait indiquée de manière erronée sur le plan de situation. aa) Dans sa décision, l'autorité intimée évoque que les documents transmis par l'architecte le 27 juillet 2020 seraient frappés d'un vice de forme "évident", car ils se réfèrent au plan des zones de 1972, considéré comme non-conforme au droit fédéral et qui ne pourrait servir de base pour des projets qui dépasseraient le régime dérogatoire de l'art. 80 LATC. Si la formulation utilisée par l'autorité intimée n'est pas limpide, il est manifeste qu'elle se réfère aux possibilités de construction et ainsi à l'affectation de la parcelle et aux droits à bâtir qui en découlent. Il convient donc de déterminer si la référence figurant dans le dossier relatif à la demande de permis de construire est adéquate. Au sens de l'art. 69 al. 1 ch. 1 let. d RLATC, le plan de situation doit mentionner l'affectation réglementaire et, en l'espèce, celui produit au dossier mentionne que la parcelle n° 987 est affectée en zone industrielle A. Cette référence est conforme au plan des zones de 1972. A comprendre l'autorité intimée, cela serait toutefois insuffisant au vu de la jurisprudence du Tribunal fédéral constatant la non-conformité de ce plan au droit fédéral (arrêt TF 1C_361/2011 du 28 juin 2012 consid. 5.1, voir également 1C_632/2018 du 16 avril 2020 consid. 4.1 et 4.3 non reproduits aux ATF 146 II 289). Toutefois, dans son premier arrêt la Haute Cour n'a pas annulé ce plan, mais a relevé que ses parties qui n'étaient pas conformes aux dispositions de la LAT – concernant notamment la délimitation des zones à bâtir (art. 15 LAT) – étaient devenues caduques le 1 er janvier 1988, les parties largement bâties étant

réputées zones à bâtir provisoires au sens de l'art. 36 al. 3 LAT. Au regard de cette situation juridique complexe, la mention, sur le formulaire officiel, de l'affectation résultant du plan des zones de 1972 est défendable. Cela ne prive pour le reste pas les autorités compétentes d'examiner la question de la conformité du projet à l'affectation de la zone et ne saurait constituer un défaut ou une lacune de la demande de permis de construire propre à justifier un refus de mise à l'enquête publique. Par surabondance, on rappellera qu'en cas d'indication erronée, il est tout-à-fait possible à l'autorité communale de procéder à une correction de la mention dans le cadre de l'avis d'enquête, comme la jurisprudence citée plus haut l'a précisé. Ainsi, même une indication erronée ne permet pas de refuser la mise à l'enquête d'un projet. bb) Dans sa réponse, l'autorité intimée expose que la demande de permis ne pouvait être publié en l'état car elle ne mentionnait pas comme affectation réglementaire la zone réservée 4, dans laquelle sera incluse la parcelle n° 987. Il ressort toutefois des documents présents au dossier que le plan et le règlement relatifs aux zones réservées n'ont pas encore été adoptés par le Conseil communal de la commune de Montreux et encore moins approuvés par l'autorité cantonale. En l'état, si cette planification a fait l'objet d'une enquête publique du 24 avril au 25 mai 2021, elle n'est pas encore définitivement adoptée et donc entrée en vigueur. Ainsi, la parcelle litigieuse n'est pas encore affectée formellement à la zone réservée 4 et on ne voit pas pour quelle raison celle-ci devrait figurer sur le plan de situation. Au demeurant, si l'art. 47 LATC permet le refus du permis de construire dès la mise à l'enquête d'une modification de l'affectation, il n'empêche pas qu'un projet particulier soit mis à l'enquête, quel que soit le sort qui soit donné finalement à la demande de permis. b) L'autorité intimée invoque encore que le projet serait manifestement incompatible avec la destination d'une zone industrielle, s'agissant de l'extension d'un centre médical. La recourante relève cependant qu'en 2013, elle a déjà obtenu une autorisation pour procéder à une première extension de ce centre. En conséquence, à son sens l'affectation de la parcelle en zone industrielle serait devenue caduque. Il convient tout d'abord de rappeler que la conformité du projet aux dispositions légales et réglementaires doit être examinée à l'aune d'un dossier complet, soit après enquête publique et examen des oppositions et prises de position des autorités cantonales (cf. arrêt CDAP AC.2018.0222 du 7 décembre 2018 consid. 2b déjà cité). Il n'y a donc pas lieu d'examiner déjà à ce stade si le projet litigieux les respecte, sous réserve d'une incompatibilité manifeste. Il n'est pas contesté que le plan des zones de 1972 colloque la parcelle n° 987 en zone industrielle A. L'art. 48 al. 1 RPA précise que les zones industrielles sont réservées aux établissements industriels, fabriques, entrepôts, garages, ateliers, ainsi qu'aux entreprises artisanales. Contrairement à ce que prétend la recourante, on ne perçoit pas qu'une autorisation antérieure portant sur la construction d'une extension du centre médical puisse rendre "caduque" l'affectation de la parcelle. Cela étant, cette autorisation, ainsi d'ailleurs que celle nécessaire à permettre l'installation de la clinique au départ (qui ne figure pas au dossier), montre que la pratique de l'autorité intimée n'a pas été d'exclure de la zone industrielle une activité de type médical, même si celle-ci n'est pas mentionnée à l'art. 48 RPA. Au vu de cette pratique – peut être aujourd'hui désuète, ce qu'il appartiendra à l'autorité intimée de démontrer dans le cadre de l'examen de la demande de permis de construire – on ne saurait considérer qu'il est manifeste que le projet litigieux est incompatible avec la zone industrielle A. D'ailleurs, l'installation du centre médical ne constitue pas la seule exception à la lettre de l'art. 48 al. 1 RPA. En effet, il ressort des explications figurant dans la réponse de l'autorité intimée qu'une partie de la parcelle est occupée par un parc public (sur la base de servitudes), affectation qui ne paraît guère

compatible a priori avec une zone industrielle. c) L'autorité intimée n'expose pas dans la décision querellée ou ses écritures que les plans seraient affectés d'une quelconque lacune empêchant de se faire une idée exacte du projet. Il n'y a donc pas lieu d'examiner plus avant cette condition. d) En définitive, la demande de permis de construire satisfait à l'art. 69 LATC.

E. 6

L'autorité intimée fait encore état du fait qu'en mai 2020 elle n'avait pas connaissance des décisions du Tribunal fédéral relative à l'annulation du PGA 2007. On ne perçoit toutefois pas de quelle manière cela induirait que le projet litigieux ne puisse être mis à l'enquête.

E. 7

En définitive, il appert qu'aucun motif au sens de la jurisprudence citée plus haut ne permet de refuser la mise à l'enquête du projet litigieux. Cela n'implique naturellement pas qu'il puisse le cas échéant être autorisé, notamment au regard de la mise en place future d'une zone réservée sur la parcelle et de l'art. 47 LATC, aspect qui devra être examiné par l'autorité intimée. Au demeurant, celle-ci elle-même expose dans sa réponse qu'il aurait suffi que le conseil de la recourante lui adresse un nouveau courrier pour que le projet soit mis à l'enquête (cf. réponse ch. III.2 in fine), respectivement que celui-ci serait compatible avec le futur règlement sur la zone réservée. On perçoit dès lors avec quelques difficultés les raisons pour lesquelles elle n'a pas procédé à cette mise à l'enquête nonobstant le présent recours.

E. 8

Les motifs qui précèdent entraînent l'admission du recours, l'annulation de la décision querellée et le renvoi de la cause à l'autorité intimée pour qu'elle mette à l'enquête publique le projet CAMAC n° 188687. L'arrêt peut être rendu sans frais. La recourante, qui a procédé avec l'aide d'un conseil professionnel, a droit à des dépens (art. 55 LPA-VD ainsi que 10 et 11 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]).

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