

VD_OMNI AC.2022.0351 vom 11. Oktober 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-10-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0351

FR: VD_OMNI AC.2022.0351 du 11 octobre 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0351 del 11 ottobre 2023

Regeste

A. _____/Municipalité de Chexbres, B. _____ | Recours formé contre la décision municipale autorisant, postérieurement à l'octroi d'une autorisation préalable d'implantation entrée en force, une construction souterraine de deux appartements et d'un garage souterrain de sept places. Recours irrecevable dans la mesure où la recourante conteste la réglementarité du projet sur des points qui ressortaient clairement des plans sur la base desquels l'autorisation préalable d'implantation a été délivrée. Pour le surplus, conditions pour un réexamen du projet manifestement pas remplies. Rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité.

Erwägungen

E. 1

La décision par laquelle une municipalité lève les oppositions à un projet et délivre le 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). En l'espèce, le recours a été formé dans le délai de 30 jours de l'art. 95 LPA-VD et il satisfait aux conditions formelles de recevabilité de l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La qualité pour recourir de A. _____ est fondée sur l'art. 52a de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01). Cette disposition prévoit que la région de Lavaux, de la Lutrive à Corsier, est déclarée site protégé (art. 52a al. 1 Cst-VD). Le périmètre du plan de protection est défini précisément par la loi du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux; BLV 701.43) et la parcelle concernée est incluse dans ce périmètre. Aux termes de l'art. 52a al. 2 Cst-VD, toute atteinte à la protection de la région de Lavaux peut être attaquée sur le plan administratif ou judiciaire par ceux qui sont lésés et par les associations de protection de la nature et celles de la protection du patrimoine. A. _____ est une association de protection de la nature ou du patrimoine qui peut se prévaloir du droit de recours prévu par cette disposition de la Constitution cantonale, y compris pour saisir le Tribunal cantonal d'un recours de droit administratif contre une décision d'une municipalité au sujet d'un permis de construire dans le périmètre protégé. Une norme spéciale du droit cantonal autorisant cette association à recourir, sa qualité pour agir est fondée sur l'art. 75 al. 1 let. b LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Sous les réserves qui suivent (cf. infra consid. 4) s'agissant des griefs invoqués par la recourante, il y a par conséquent lieu d'entrer en matière.

E. 2

La recourante requiert, à titre de preuves, que soit ordonnée la production en mains de l'autorité intimée de l'ensemble du dossier relatif à la procédure d'autorisation préalable d'implantation et que soit ordonnée une inspection locale, lors de laquelle les parties seraient entendues. La Cour s'estime toutefois assez renseignée par le dossier, en particulier

par les plans soumis à l'enquête publique et sanctionnés par la délivrance du permis de construire litigieux ainsi que par les plans qui avaient été établis dans le cadre de la procédure préalable d'implantation, qui sont suffisamment explicites. Les réquisitions de la recourante n'apparaissent pour le surplus pas nécessaires ni de nature à influencer le sort de la cause, comme cela résulte d'ailleurs des motifs qui suivent, si bien qu'elles sont rejetées par une appréciation anticipée des preuves (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1; art. 28 al. 2 et 34 al. 3 LPA-VD).

E. 3

Dans un grief d'ordre formel, qu'il convient d'examiner en premier lieu, la recourante invoque une violation de son droit d'être entendue. Elle soutient que la décision contestée est insuffisamment motivée, étant donné que le permis d'implantation auquel elle fait référence, succinct et revêtant un caractère général, ne règle pas les questions soulevées dans son opposition. Elle ajoute que le dossier qui lui a été adressé était incomplet, si bien que l'on ne peut exclure que d'autres personnes intéressées l'aient consulté et que leur opinion ait été faussée de ce fait. Elle en déduit que la décision attaquée doit être annulée et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour qu'elle prenne une nouvelle décision après nouvelle mise à l'enquête. a) D'après l'art. 42 al. 1 let. c LPA-VD, la décision contient notamment l'indication des faits, des règles juridiques et des motifs sur lesquels elle s'appuie (cf. également les art. 115 al. 1 et 116 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]). Les exigences relatives aux indications que la décision administrative doit obligatoirement contenir découlent du droit d'être entendu. Le droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), impose notamment à l'autorité de motiver sa décision. Cette obligation est remplie lorsque la personne intéressée est en mesure d'en apprécier la portée et de la déférer à une instance supérieure en pleine connaissance de cause et que l'autorité de recours peut exercer son contrôle. La motivation d'une décision est suffisante lorsque l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son raisonnement. Elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui, sans arbitraire, peuvent être tenus pour pertinents (ATF 142 II 154 consid. 4.2 et les références citées; 141 V 557 consid. 3.2.1; 138 I 232 consid. 5.1; arrêts TF 1C_208/2022 du 2 août 2023 consid. 2.1; 2D_18/2022 du 1^{er} novembre 2022 consid. 4.1; 2D_35/2021 du 2 juin 2022 consid. 4.1; 2D_40/2021 du 11 mars 2022 consid. 4.1.1). b) En l'occurrence, la recourante invoque en vain l'éventualité que des personnes concernées par le projet auraient potentiellement pu voir leur opinion faussée du fait de la consultation d'un dossier incomplet. En effet, elle ne saurait former recours dans l'intérêt de tiers. Elle ne conteste du reste pas que la version papier du dossier (laquelle fait foi en cas de divergence avec la version électronique selon l'art. 73 al. 1^{quater} 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], introduit le 1^{er} juillet 2022) était complète. Pour le surplus, la recourante ne soutient pas qu'elle aurait elle-même été entravée dans l'exercice de ses droits en raison de lacunes de la version électronique du dossier d'enquête. S'agissant de la motivation de la décision contestée, on comprend, à la lecture de cette décision que l'autorité intimée s'est fondée sur l'autorisation préalable d'implantation qui avait été délivrée à la constructrice le 11 février 2021 pour lui octroyer le permis de construire litigieux et rejeter l'opposition de la recourante. Certes, cette motivation est sommaire et la décision attaquée ne précise pas

les faits et dispositions réglementaires sur lesquels l'autorité intimée s'est fondée pour rejeter l'opposition. Cela étant, la recourante a néanmoins été en mesure d'évaluer la portée de cette décision et de faire valoir ses droits devant la Cour de céans en toute connaissance de cause. Dans son recours elle remet en effet en cause les effets de l'autorisation préalable d'implantation au motif que le projet contreviendrait sur de nombreux points aux dispositions réglementaires communales de police des constructions et elle soutient que l'intérêt à une application correcte de la législation l'emporterait sur les principes de sécurité du droit et de la bonne foi. A cela s'ajoute que dans sa réponse au recours, l'autorité intimée s'est déterminée de manière détaillée au sujet des griefs de la recourante. Elle a ainsi exposé que le dossier mis à l'enquête correspondait au permis d'implantation, sous réserve d'une réduction des dimensions du bâtiment, et que les conditions permettant la révocation de cette décision n'étaient pas réalisées. Elle a ajouté que les questions soulevées par la recourante étaient complètement réglées par l'autorisation préalable d'implantation qui avait été délivrée, précisant de surcroît pour chacun des griefs soulevés les motifs pour lesquels elle jugeait le projet conforme à la réglementation. L'occasion a par la suite été donnée à la recourante de se déterminer sur la réponse de l'autorité intimée. Compte tenu de ces éléments, une éventuelle motivation insuffisante de la décision litigieuse doit être considérée comme ayant été réparée dans le cadre de la procédure de recours devant la Cour de céans, qui dispose d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit.

E. 4

Sur le fond, la recourante remet en cause les effets de l'autorisation préalable d'implantation délivrée à la constructrice, se référant à la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de révocation des décisions administratives. Elle soutient que le projet soumis à l'enquête viole de nombreuses dispositions du règlement communal sur la police des constructions et que l'intérêt à une application correcte de la législation l'emporte sur les principes de sécurité du droit et de la bonne foi, si bien que la municipalité ne pouvait pas délivrer l'autorisation de construire. Plus précisément, la recourante invoque une violation de l'art. 39 bis du règlement communal sur le plan d'extension et de la police des constructions du 24 février 1984 (RPE) relatif aux constructions souterraines, au motif que cette disposition ne permettrait pas la construction d'immeubles habitables souterrains, qu'il ne serait pas établi que les trois quarts du volume du bâtiment se situent en-dessous du terrain naturel et que plus d'une face serait visible après l'aménagement du terrain. Elle fait en outre valoir que même partiellement enterrée, la construction devrait être prise en compte dans le calcul du coefficient d'occupation du sol en vertu des art. 84 LATC et 39 bis RPE compte tenu de son impact visuel et étant donné la modification sensible du terrain qu'elle induirait. Elle ajoute que la surface bâtie maximale prévue à l'art. 15 RPE serait dépassée. La recourante se prévaut par ailleurs d'une violation de l'art. 16 RPE en lien avec l'art. 50 RPE s'agissant du nombre de niveaux habitables, soutenant que le deuxième étage habitable du projet ne s'apparenterait pas à des combles. Finalement, elle fait valoir que l'art. 49 RPE relatif aux formes des toitures ne serait pas non plus respecté, au motif que les toits plats seraient interdits, quand bien même ils servent pour partie de terrasses pour les niveaux supérieurs du bâtiment. a) L'autorisation préalable d'implantation est réglée à l'art. 119 LATC. Selon cette disposition, toute personne envisageant des travaux peut requérir, avant la mise à l'enquête du projet de construction, une autorisation préalable d'implantation. Les articles 108 à 110 et 113 à 116 sont applicables (al. 1). L'autorisation préalable d'implantation est périmée si, dans les deux ans dès sa délivrance, elle n'est pas suivie d'une demande de permis de construire (al. 2). L'autorisation ne couvre que les

éléments soumis à l'enquête publique préalable (al. 3). L'autorisation préalable d'implantation a été créée pour garantir à la procédure d'autorisation de construire un déroulement par étapes, expéditif et aussi économique que possible (ATF 135 II 30 consid. 1.3.5; arrêt TF 1C_412/2019 du 20 août 2019 consid. 2.2; arrêts CDAP AC.2021.0122 du 7 septembre 2021 consid. 2; AC.2020.0031 du 28 octobre 2020 consid. 3a; AC.2019.0401 du 6 juillet 2020 consid. 3; CDAP AC.2018.0273 du 20 février 2019 consid. 4a). L'autorisation préalable d'implantation se différencie du permis de construire en ce sens qu'elle ne règle que les éléments déterminants pour l'admission du projet. Les modifications de détail peuvent être imposées ensuite au vu du projet définitif. Les aspects principaux peuvent, selon les cas, se limiter à régler le principe de la construction et l'implantation proprement dite (position de l'ouvrage), mais aussi les questions du volume, de la hauteur, de la forme globale de la toiture, voire de l'affectation de l'ouvrage projeté, si ces indications figurent dans la demande (ATF 101 Ia 213 consid. 3c; arrêt TF 1C_86/2008 du 10 juillet 2008 consid. 2.2.1; arrêts CDAP AC.2021.0122 précité consid. 2; AC.2020.0031 précité consid. 3b et les arrêts cités; AC.2019.0401 précité consid. 3 et les arrêts cités). Dans cette mesure, l'octroi de l'autorisation préalable d'implantation a les mêmes effets juridiques, en ce qui concerne les éléments contenus dans cette autorisation, que la délivrance du permis de construire. Ce dernier doit donc être accordé si la demande en est faite dans le délai légal de deux ans, si le projet de construction est conforme aux conditions fixées par le permis d'implantation et si, sur les points non réglés dans cette autorisation préalable, il est conforme aux normes applicables (ATF 101 Ia 213 consid. 3a). Si l'autorisation préalable est accordée, l'autorité ne peut en principe plus ensuite, lors de l'examen de la demande de permis de construire (autorisation définitive), remettre en cause les éléments déjà qualifiés de conformes au plan d'affectation ou à la réglementation de police des constructions (ATF 135 II 30 consid. 1.3.1; arrêts TF 1C_520/2018 du 15 octobre 2018 consid. 2.2; 1C_588/2016 du 26 octobre 2017 consid. 2.3; 1C_430/2017 du 31 août 2017 consid. 2.2). La décision octroyant l'autorisation préalable d'implantation produit les effets d'une décision définitive sur les points qu'elle tranche. Ce caractère obligatoire du permis préalable d'implantation donne une sécurité au constructeur. Autrement dit, ce permis confère temporairement force de chose décidée aux éléments qu'il contient, ce qui a pour effet d'empêcher que ces éléments soient remis en cause à l'occasion de la délivrance du permis de construire. C'est en cela qu'il contribue, comme le dit la jurisprudence fédérale, à la sécurité des relations juridiques (arrêts CDAP AC.2021.0122 précité consid. 2; AC.2020.0031 précité consid. 3b; AC.2019.0401 précité consid. 3; CDAP AC.2018.0273 précité consid. 4a). L'autorisation préalable d'implantation ne permet cependant pas au propriétaire foncier de réaliser à tout prix une construction. Il ne s'agit pas d'une autorisation de base, qui serait simplement complétée et détaillée par le permis de construire. Le bénéficiaire d'une telle autorisation doit encore entreprendre des démarches nécessaires à l'obtention de l'autorisation définitive de construire au sens des art. 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et 114 LATC (arrêts CDAP AC.2021.0122 précité consid. 2; AC.2020.0031 précité consid. 3c; AC.2019.0401 précité consid. 3; CDAP AC.2018.0273 précité consid. 4d). La jurisprudence, aussi bien cantonale que fédérale, considère que si les autorisations de construire préalables (ou permis d'implantation) disposent en principe de l'autorité de chose décidée pour les éléments qu'elles concernent, conférant certaines attentes au constructeur, il n'est pas pour autant exclu qu'elles puissent être remises en cause par la suite, à l'instar de tout acte administratif unilatéral tel qu'une autorisation de construire ordinaire. Une révocation d'une telle décision

est en effet possible, même en l'absence de base légale spécifique, en cas de changement dans la situation de fait ou dans la réglementation. De la même manière, l'autorisation préalable peut être revue à l'occasion de la procédure de permis définitif, pour autant que l'intérêt à une application correcte de la législation l'emporte sur les principes de sécurité du droit et de la bonne foi (arrêt TF 1C_168/2019 du 17 janvier 2020 consid. 2.2, confirmant l'arrêt AC.2018.0273 précité; arrêt TF 1C_588/2016 du 26 octobre 2017 consid. 2.3; arrêts CDAP AC.2021.0122 précité consid. 2; AC.2020.0031 précité consid. 3c; AC.2019.0401 précité consid. 3). b) En l'occurrence, il est constant que la recourante ne s'est pas opposée à la demande d'autorisation préalable d'implantation lors de sa mise à l'enquête. Il apparaît par ailleurs, à la lecture des plans du 23 octobre 2020 sanctionnés par cette autorisation et des plans établis en mai 2022 dans le cadre de la demande de permis de construire, que le projet litigieux correspond au projet initial, sous réserve d'une diminution des dimensions du bâtiment au niveau inférieur (parking) à l'est de la parcelle. Sinon, le projet contesté ne diverge pas de l'avant-projet s'agissant de sa conception, de son caractère en grande partie enterré, de ses dimensions, du nombre de niveaux et du fait que ceux-ci sont décalés et ne se recouvrent que partiellement en raison de la forte pente du terrain. Dès lors que ces éléments ressortaient clairement des plans sur la base desquels l'autorisation préalable d'implantation a été délivrée, ils ne sauraient être remis en cause dans le cadre de la procédure de permis de construire. Dans la mesure où la recourante conteste la réglementarité du projet sur des points qui ressortent des plans datés du 23 octobre 2020 – ce qui est notamment le cas de ses griefs relatifs au caractère souterrain de la construction, aux modifications du terrain induites par le projet, au calcul de la surface bâtie, au nombre de niveaux habitables et aux toitures plates – son recours est irrecevable, la décision municipale du 11 février 2021 délivrant l'autorisation préalable d'implantation étant entrée en force faute d'avoir été contestée en temps utile devant la Cour de céans. c) Pour le surplus, les conditions pour un réexamen du projet ne sont manifestement pas réunies. En effet, ni la situation de fait ni la réglementation ne se sont modifiées depuis l'octroi en faveur de la constructrice de l'autorisation préalable d'implantation qu'elle avait requise, si bien que cette décision ne saurait être révoquée pour ce motif. Seul l'intérêt prépondérant à une application correcte de la législation pourrait éventuellement justifier une telle solution. A la lecture des plans sanctionnés par le permis de construire et des écritures, il n'apparaît toutefois pas manifeste que le projet contreviendrait aux dispositions légales et réglementaires applicables. La Commission consultative d'urbanisme communale tout comme la Commission consultative de Lavaux ont d'ailleurs préavisé positivement le projet, relevant en particulier la qualité de l'intégration de la construction dans son environnement, avec un impact du bâti minimisé par une implantation en grande partie souterraine. Quoi qu'il en soit, le seul intérêt à une application correcte de la législation ne serait dans le cas présent de toute manière pas suffisant pour l'emporter sur les principes de la bonne foi et de la sécurité du droit qui commandent de maintenir les éléments bénéficiant de l'autorisation préalable d'implantation. Le recours doit donc être rejeté dans cette mesure, sans qu'il soit nécessaire d'examiner plus avant les griefs de la recourante en lien avec la conformité du projet à la réglementation communale.

E. 5

Il découle des considérants qui précèdent que le recours, mal fondé, doit être rejeté dans la mesure où il est recevable et que la décision rendue le 21 septembre 2022 par la Municipalité de Chexbres, levant l'opposition de la recourante et octroyant le permis de construire, doit être confirmée. La recourante, qui succombe, supportera les frais de la cause

(art. 49, 91 et 99 LPA-VD). La municipalité et la constructrice, qui ont agi par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel et ont pris des conclusions en rejet du recours, ont droit à une indemnité à titre de dépens, laquelle sera mise à la charge de la recourante (art. 55, 91 et 99 LPA-VD).

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