

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C_103/2008/col

Arrêt du 23 septembre 2008
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président, Aemisegger et Reeb.
Greffier: M. Parmelin.

Parties
A. _____ et consorts,
recourants, représentés par Me Michèle Meylan, avocate,

contre

B. _____,
C. _____ et D. _____,
intimés, tous les trois représentés par
Me Philippe-Edouard Journot, avocat,
Municipalité de la commune de Montreux,
1820 Montreux,
représentée par Me Alain Thévenaz, avocat.

Objet
permis de construire,

recours contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 31 janvier 2008.

Faits:

A.
C. _____ et D. _____ sont propriétaires en main commune de la parcelle n° 8655 du cadastre de la commune de Montreux, laquelle fait l'objet d'une promesse de vente à B. _____. D'une surface de 3'476 mètres carrés, ce bien-fonds présente une pente moyenne d'environ 40%, orientée au sud-ouest. Sa partie inférieure est limitée par la route de Chernex et le débouché du chemin de Rodioz sur cette dernière; elle en est séparée par un mur de soutènement d'une hauteur variant entre 1,50 mètre et 2 mètres.

La parcelle n° 8655 est entourée au nord-ouest, au nord-est et au sud-est par cinq parcelles bâties. Les lieux sont situés en zone de faible densité, avec protection des sites, régie par les art. 33 et suivants du règlement de la commune de Montreux sur le plan d'affectation et la police des constructions du 15 décembre 1972 (RPA). Le nouveau plan général d'affectation, approuvé par la Municipalité de Montreux le 10 juin 2005 et mis à l'enquête publique du 20 avril au 21 mai 2007, range ce secteur en zone de coteau B régie par les art. 9.1 et suivants du nouveau règlement (RPGA).

Le 28 février 2006, B. _____ a requis l'autorisation de construire sur la parcelle n° 8655 un immeuble résidentiel de sept appartements, avec parking souterrain de vingt places. Il s'agirait d'une construction en terrasses, formée de deux corps de bâtiment de deux étages sur rez-de-chaussée, coiffés d'un attique, légèrement décalés en plan comme en hauteur et articulés de part et d'autre d'un élément central abritant un ascenseur collectif. Les façades sud-ouest comporteraient de grandes baies vitrées ouvrant, au rez-de-chaussée, sur des terrasses et un jardin aménagé sur la dalle supérieure du parking, et aux étages, sur de larges terrasses aménagées sur la dalle supérieure de l'étage du dessous, prolongée d'un mètre cinquante par rapport au nu de la façade de l'étage inférieur. L'accès au garage souterrain se ferait par une ouverture dans le mur de soutènement érigé à la limite entre le chemin du Rodioz et la parcelle n° 8655.

Ce projet, mis à l'enquête publique du 24 mars au 13 avril 2006, a suscité l'opposition des propriétaires voisins, A. _____ et consorts. Ils critiquaient principalement la mauvaise intégration

du projet et son gigantisme, le dépassement de la surface constructible admissible, la non-conformité au règlement communal du nombre de niveaux, des balcons, des terrasses et des dépendances, une dérogation injustifiée à la loi sur les routes et l'équipement insuffisant du secteur.

La Municipalité de Montreux a écarté les oppositions et accordé le permis de construire sollicité en date du 25 septembre 2006. Le Tribunal administratif du canton de Vaud, devenu depuis le 1er janvier 2008 la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (ci-après: la cour cantonale), a confirmé cette décision sur recours des opposants le 22 octobre 2007; il a communiqué les considérants de son arrêt aux parties le 31 janvier 2008.

B.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ et consorts demandent au Tribunal fédéral de réformer cet arrêt en ce sens que le permis de construire délivré à B. _____ est refusé. Subsidiairement, ils concluent à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause à la cour cantonale pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants. Ils se plaignent d'une appréciation arbitraire des règles sur la surface bâtie et de l'octroi injustifié d'une dérogation à la loi sur les routes et à son règlement d'application.

La cour cantonale et les intimés concluent au rejet du recours en tant qu'il est recevable. La Municipalité de Montreux propose également de le rejeter. Invités à se déterminer sur ces écritures, A. _____ et consorts ont persisté dans les conclusions de leur recours.

C.

Par ordonnance du 8 avril 2008, le Juge instructeur a rejeté la requête d'effet suspensif présentée par les recourants.

Considérant en droit:

1.

Dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions, le recours est recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF et l'art. 34 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) dans sa teneur actuelle selon le ch. 64 de l'annexe à la loi sur le Tribunal administratif fédéral (ATF 133 II 249 consid. 1.2 p. 251). Aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'est réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure de recours devant le Tribunal administratif. En tant que propriétaires de parcelles voisines du projet, ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué confirmant l'octroi d'un permis de construire pour un projet de construction qu'ils tiennent en particulier pour non conforme aux règles relatives à la surface bâtie. Ils peuvent ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué. Leur qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF ne prête pas à discussion à tout le moins en tant qu'ils s'en prennent à la densité du projet. Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public sont par ailleurs réunies de sorte qu'il y a lieu de statuer sur le fond.

2.

Les recourants dénoncent une application insoutenable des règles sur la surface bâtie. La cour cantonale se serait écartée de manière arbitraire de sa jurisprudence.

2.1 Sous réserve des cas visés à l'art. 95 let. c à e LTF, la violation du droit cantonal ou communal ne constitue pas un motif de recours. Elle peut en revanche être constitutive d'une violation du droit fédéral au sens de l'art. 95 let. a LTF, telle que l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.). Sur ce point, la loi sur le Tribunal fédéral n'apporte aucun changement à la cognition du Tribunal fédéral qui était la sienne sous l'empire de la loi fédérale d'organisation judiciaire (ATF 133 II 249 consid. 1.2.1 p. 251). Appelé à revoir l'application faite d'une norme cantonale ou communale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 134 II 124 consid. 4.1 p. 133; 133 II 257 consid. 5.1 p. 260), ce qu'il revient aux recourants de démontrer en vertu de l'art. 106 al. 2 LTF (ATF 133 II 396 consid. 3.2 p. 400).

2.2 A teneur de l'art. 38 RPA, la surface bâtie dans la 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. Dans les secteurs de protection des sites, dont fait partie la parcelle n° 8655, l'art. 40 al.

1 RPA prévoit une proportion de 1/10 pour les bâtiments comportant, comme en l'espèce, deux étages sous la corniche. L'art. 74 al. 1 RPA précise en outre que 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 mètre de largeur (fermés latéralement ou non) et d'autres installations semblables.

2.3 La parcelle n° 8655 occupe une surface de 3'476 mètres carrés, de sorte que la surface bâtie maximale autorisée est de 347,60 mètres carrés selon l'art. 40 al. 1 RPA. Le projet litigieux respecterait cette exigence si l'on prend en considération dans le calcul de la surface bâtie les deux appartements du deuxième étage qui correspondent au niveau du projet de construction présentant les plus grandes dimensions en plan selon l'art. 74 al. 1 RPA. Tel n'est pas le cas en revanche si l'on tient également compte des surfaces habitables des niveaux inférieurs qui sont décalés dans la pente du terrain par rapport au deuxième étage et qui viennent augmenter d'autant l'emprise au sol du bâtiment. Le Tribunal administratif s'était penché sur l'application de l'art. 74 al. 1 RPA aux immeubles en terrasses dans un arrêt rendu le 30 juin 2005 en la cause AC.2004.0125 et cité par Benoît Bovay, in: Aménagement du territoire, droit public des constructions et permis de construire : jurisprudence rendue en 2005 par le Tribunal administratif du canton de Vaud, RDAF 2006 I p. 222. Il avait alors jugé qu'en pareil cas, le coefficient d'occupation du sol ne devait pas être calculé sur la base de l'étage présentant les plus grandes dimensions en plan, mais qu'il fallait au contraire prendre en considération la projection au sol de l'ensemble des parties fermées du bâtiment qui en augmentent l'emprise au sol. Après réexamen, la cour cantonale a considéré que la jurisprudence précitée reposait sur une interprétation "contra litteram" de cette disposition et qu'elle devait être abandonnée. Elle a jugé que la surface bâtie devait se mesurer au niveau de la construction qui présente les plus grandes dimensions en plan, même en présence de bâtiments en terrasses.

2.4 L'autorité cantonale de recours n'est certes 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. ATF 127 I 49 consid. 3c p. 52; 127 II 289 consid. 3a p. 292; 126 I 122 consid. 5 p. 129 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre. Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il y a lieu de rechercher la véritable portée de la norme, en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte, du but poursuivi, de son esprit ainsi que de la volonté du législateur, telle qu'elle résulte notamment des travaux préparatoires. A l'inverse, lorsque le texte légal est clair, l'autorité qui applique le droit ne peut s'en écarter que s'il existe des motifs sérieux de penser que ce texte ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition visée et conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice ou le principe de l'égalité de traitement. De tels motifs peuvent résulter des travaux préparatoires, du fondement et du but de la prescription en cause, ainsi que de sa relation avec d'autres dispositions (ATF 134 I 184 consid. 5.1 p. 193; 131 I 394 consid. 3.2 p. 396 et les arrêts cités). En outre, il appartient à l'autorité de remédier à une éventuelle lacune apparente de la loi, lorsque celle-ci, même interprétée, n'apporte pas de solution sur un point qu'elle devrait régler, ou occulte lorsque le législateur a omis d'adjoindre, à une règle conçue de façon générale, la restriction ou la précision que le sens et le but de la règle considérée ou d'une autre règle légale imposent dans certains cas. L'autorité n'est en revanche pas autorisée à pallier l'absence d'une règle qui paraît simplement désirable au regard du sens et du but de la loi (ATF 131 II 562 consid. 3.5 p. 567 et les arrêts cités).

2.5 Le droit cantonal ne donne pas de définition de la surface bâtie qui s'imposerait aux communes. Il revient à ces dernières de fixer dans leur règlement la manière de la calculer en indiquant, le cas échéant, les éléments de construction qui en sont exclus (cf. arrêt 1P.670/1993 du 20 mai 1994 consid. 2b/bb). La surface bâtie est généralement définie comme la projection horizontale au sol de l'ensemble des parties fermées d'une construction qui en augmentent l'emprise au sol (Jean-Luc Marti, Distances, coefficients et volumétrie des constructions en droit vaudois, thèse Lausanne 1988, p. 153; Daniela Ivanov, Die Harmonisierung des Baupolizeirechts unter Einbezug der übrigen Baugesetzgebung, thèse Fribourg 2006, p. 91 et les références citées). La Commune de Montreux n'a pas repris cette définition à l'art. 74 al. 1 RPA, mais elle a choisi comme référence le niveau de la construction présentant les plus grandes dimensions en plan, sans émettre de réserve en ce qui concerne les bâtiments en terrasses. Cela ne signifie pas encore que cette règle s'appliquerait sans autre à cette catégorie de bâtiments. Le Tribunal fédéral a en effet déjà admis que des projets de construction prévus dans des quartiers en pente ou exposés à la vue

puissent justifier une application des règles sur la manière de calculer la hauteur des bâtiments adaptée aux objectifs d'esthétique et d'intégration poursuivis par ces règles (cf. arrêt 1P.266/1998 du 30 juin 1998 consid. 3b/ee; arrêt 1P.283/1995 du 21 août 1995 consid. 4).

L'application stricte de l'art. 74 al. 1 RPA a pour conséquence dans le cas particulier d'exclure de la surface bâtie des locaux habitables qui viennent augmenter l'emprise au sol de la construction et qui devraient en principe être pris en compte au regard de cette disposition, puisque seuls sont exclus du calcul de la surface bâtie les terrasses non couvertes, les seuils, les perrons, les balcons en saillie (cf. art. 74 al. 1 RPA) et les dépendances hors terre ou souterraines et les autres constructions souterraines destinées au stationnement des véhicules (cf. art. 74 al. 2 RPA). Elle consacre ainsi une entorse importante à l'art. 40 al. 1 RPA, qui limite la surface bâtie à 1/10 de la surface de la parcelle, en autorisant une construction ayant une emprise au sol plus importante que celle en principe admise dans la zone de faible densité. Or, le coefficient d'occupation du sol tend à garantir une proportion raisonnable entre les parties construites d'une parcelle et celles qui sont libres de construction de manière à préserver des espaces verts, à assurer l'aération et l'ensoleillement des bâtiments et à ménager un milieu bâti agréable pour l'habitat; il poursuit également des buts d'esthétique ou de protection du paysage

(arrêt 1P.512/1997 du 24 décembre 1998 consid. 4a publié in ZBI 101/2000 p. 195; Jean-Luc Marti, op. cit., p. 151/152; Daniela Ivanov, op. cit., p. 91; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n. 867, p. 380, et n. 878, p. 384). Ces objectifs seraient manifestement compromis en l'occurrence s'il était admis de ne pas prendre en compte les surfaces bâties qui débordent du deuxième étage aux niveaux inférieurs. La référence faite au niveau de la construction présentant les plus grandes dimensions en plan tend en effet à éviter que seule la surface du rez-de-chaussée ayant une emprise effective au sol soit prise en compte pour calculer la surface bâtie alors que l'étage supérieur comporterait une surface bâtie plus importante (cf. arrêt du Tribunal administratif neuchâtelois du 9 septembre 1997 consid. 2b publié in RDAF 1998 I p. 44 et RJN 1997 p. 265; Jean-Luc Marti, op. cit., p. 159). Elle ne vise en revanche pas à exclure de la surface bâtie des éléments de construction qui devraient normalement être pris en compte, en raison de la configuration ou de la pente de la parcelle. Le législateur communal a d'ailleurs tenu compte des problèmes posés par

l'application de cette règle aux bâtiments en terrasses dans la nouvelle réglementation communale en prévoyant désormais que la surface bâtie prend en considération les dimensions en plan des bâtiments (projection au sol) sis sur une parcelle et en accordant aux bâtiments en terrasses, présentant des niveaux décalés dans la pente, une densité plus élevée que celle admise pour les autres bâtiments (cf. art. 9.6 et 40 al. 1 RPGA). Le résultat auquel aboutit en l'espèce l'application stricte de l'art. 74 al. 1 RPA est d'autant plus critiquable que le projet de construction prend place dans un secteur de protection des sites soumis à des exigences plus sévères quant à la densité des constructions. En confirmant ce résultat, la cour cantonale a versé dans l'arbitraire. Il importe peu que le projet de construction litigieux respecte les exigences du nouveau règlement adopté par la Commune de Montreux étant donné que celui-ci n'a pas encore été approuvé par l'autorité cantonale compétente. En l'état actuel de la réglementation communale, il ne pourrait être admis que moyennant une dérogation à l'art. 40 al. 1 RPA dont il n'appartient pas au Tribunal fédéral de vérifier si les conditions posées à son octroi seraient réunies.

Le grief tiré d'une violation des règles sur la densité des constructions est donc bien fondé. Il appartiendra aux constructeurs de revoir leur projet de manière à respecter l'art. 40 al. 1 RPA ou de requérir l'octroi d'une dérogation à cette disposition.

3.

Le recours doit par conséquent être admis et l'arrêt attaqué annulé sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la recevabilité et la pertinence du second moyen invoqué par les recourants. La cause est renvoyée à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal pour qu'elle statue à nouveau sur les frais et dépens de la procédure cantonale. Les intimés, qui succombent, doivent supporter les frais de la présente procédure (art. 65 al. 1 et 66 LTF). Ils verseront en outre une indemnité de dépens aux recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est admis; l'arrêt attaqué est annulé et la cause renvoyée à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud pour nouvelle décision sur les frais et dépens de la procédure cantonale.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge des intimés, solidairement entre eux.

3.

Une indemnité de 2'000 fr. à payer aux recourants, créanciers solidaires, est mise à la charge des intimés, solidairement entre eux.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties et de la Municipalité de la commune de Montreux ainsi qu'au Tribunal administratif du canton de Vaud.

Lausanne, le 23 septembre 2008

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Le Greffier:

Féraud Parmelin