

VD_OMNI AC.2005.0235 vom 20. November 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-11-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2005.0235

FR: VD_OMNI AC.2005.0235 du 20 novembre 2006

IT: VD_OMNI AC.2005.0235 del 20 novembre 2006

Regeste

GIROUD, BERNASCONI, CHARLET/Municipalité de Fontaines-sur-Grandson, ROULET, Service de l'aménagement du territoire, Service des eaux, sols et assainissement | Membre de la municipalité participant à la séance lors de laquelle la décision est prise de suivre l'avis du SAT de tolérer sa construction d'un socle et d'une piscine pour lesquels aucune autorisation ne peut être octroyée. Annulation de cette décision en raison de la présence du constructeur-municipal : question laissée ouverte. La construction d'un socle en béton et d'une piscine dans le périmètre de localité de l'article 135 LATC n'est pas compatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire. Proportionnalité de l'ordre de démolition confirmée.

Erwägungen

E. 1

Le constructeur et l'autorité intimée mettent en cause la recevabilité des recours faisant valoir, en bref, que les recourants ne subissent aucune nuisance liée à la piscine. Le tribunal examine d'office et avec un libre pouvoir d'examen la recevabilité des recours qui lui sont soumis (TA AC.2002.0208 du 11 juillet 2003, AC.2000.0044 du 26 octobre 2000, AC.1999.0086 du 15 juillet 2004, AC.1994.0062 du 9 janvier 1996). La loi du 26 février 1996, modifiant celle du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), a introduit à l'art. 37 al. 1 une définition de la qualité pour recourir, qui reprend la notion d'intérêt digne de protection au sens de l'art 103 let. c OJ afin d'harmoniser la qualité pour recourir au niveau cantonal avec la définition de la qualité pour recourir en droit administratif fédéral (BGC février-mars 1996 p.4489). Selon la jurisprudence fédérale, l'intérêt digne de protection peut être de fait ou de droit. Il permet au recourant de faire valoir ses droits lorsqu'il est menacé dans ses intérêts de nature matérielle, économique, idéale ou autre, par la décision contestée. Le recourant peut en outre invoquer la violation de dispositions de droit public qui n'ont pas pour but de protéger ses intérêts ; mais lorsque la décision contestée favorise un tiers, la règle établie pour éviter l'action populaire veut que le recourant soit touché dans une mesure et avec un intensité plus grande que quiconque, de façon spéciale et directe. Il doit être dans un rapport spécial, digne d'intérêt et particulièrement étroit avec l'objet du litige (voir notamment les ATF 121 II 171 consid. 2b ; 120 Ib 48 consid. 2a ; 119 Ib 179 consid. 1c ; 116 Ib 321 consid. 2a ; ainsi que l'arrêt de principe ATF 104 Ib 245 consid. 5 à 7). Le voisin a en principe qualité pour recourir au sens de l'art. 103 lit. a) OJ, et donc l'art. 37 al. 1 LJPA, lorsque son terrain se trouve à proximité du lieu de construction et s'il subit des inconvénients liés à la réalisation du projet contesté ; cela ne dispense toutefois pas le voisin d'alléguer les éléments de fait précis permettant de juger si la construction est susceptible de lui causer un réel préjudice (arrêt du Tribunal fédéral du 3 janvier 2005 dans les causes 1A 105/2004 et 1B 245/2004). En l'espèce, on

constate que deux des recourants, soit Madame Giroud et Monsieur Bernasconi, habitent dans la maison jouxtant le chemin d'accès à la piscine. Ils aperçoivent celle-ci depuis les fenêtres de leur premier étage, sauf de mi-juin à fin août. Ils ont déclaré lors de l'audience que, au-delà de la question de principe qu'ils soulèvent, ils sont incommodés par le passage, incessant, sous leurs fenêtres, des enfants et des adultes qu'ils voient se rendre à la piscine. Dès lors que, en tant que voisins immédiats, ils ont une vue directe sur l'installation litigieuse et qu'ils disent subir des nuisances visuelles, ils remplissent les conditions fixées par la jurisprudence susmentionnée pour que la qualité pour agir leur soit reconnue. Partant, il y a lieu d'entrer en matière sur le fond, sans qu'il soit nécessaire d'examiner la qualité pour agir de Madame Charlet.

E. 2

Il résulte des procès-verbaux des séances de la Municipalité versés au dossier que Monsieur Roulet a participé à la séance de la Municipalité du 26 septembre 2005 lors de laquelle la décision entreprise a été rendue, mais qu'il s'est retiré lors des précédentes séances où son affaire était évoquée. a) La récusation des membres d'une municipalité est régie par l'article 65a de la loi sur les Communes (LC; RSV 175.11), entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005 qui dispose: "Un membre de la municipalité ne peut prendre part à une décision lorsqu'il a un intérêt personnel à l'affaire à traiter. Au besoin, la municipalité statue sur la récusation. Les décisions sur la récusation et sur l'affaire à traiter sont prises à la majorité des membres restants de la municipalité. Il est fait mention de la récusation au procès-verbal et sur l'extrait de la décision. Si le nombre des membres restants de la municipalité est inférieur à la majorité absolue, l'article 139a s'applique". Cette disposition concrétise une règle générale non écrite de droit fédéral selon laquelle les membres d'autorités et les fonctionnaires considérés comme prévenus en faveur d'une partie ou contre elle sont tenus de se récuser, non seulement lors de la prise d'une décision, mais déjà au cours de la délibération qui la précède (ATF 105 Ib 126, A. Grisel, Droit administratif suisse, volume 2 p. 834; TA AC.2000.0175 du 23 juillet 2004). La loi sur les communes ne dit rien des conséquences de la violation de l'article 65a. Or, la sanction attachée à un acte qui émane d'un collège constitué irrégulièrement, soit en particulier d'un acte dont l'auteur aurait dû se récuser, est, en vertu d'un principe bien établi, l'annulabilité (A. Grisel, op. cité, vol. 1, p. 205; plus nuancé B. Bovay, Procédure administrative pp. 127-128). La jurisprudence a également considéré que le vice pouvait être couvert (théorie de la guérison) devant une autorité de recours qui possède un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (ATF 105 Ib 126 précité, cons. 3). b) Il appartient à la municipalité de délivrer ou de refuser le permis de construire; cette règle générale de compétence ressort de l'art. 104 al.1 LATC. En vertu de l'art. 120 lit. a, les constructions ou installations sises hors de la zone à bâtir font cependant l'objet d'une autorisation spéciale que seul le DINF, par le SAT, est compétent pour octroyer ou refuser, vu l'art. 121 lit. a LATC. Il en va de même pour les territoires sans plan d'affectation conformément à l'article 135 alinéa 4 LATC. L'art. 73a al. 1 RATC précise encore que "les décisions relatives aux autorisations spéciales et aux approbations cantonales font l'objet d'une communication unique de la CAMAC à la Municipalité". Le DINF (via le SAT) ne notifie cependant pas lui-même ses décisions; il appartient à la municipalité, à teneur de l'art. 123 al. 3 LATC, de communiquer elle-même les décisions cantonales, conformément aux art. 114 à 116 LATC, avec mention aux destinataires des délais et voies de recours. Il en résulte que la décision de l'autorité cantonale compétente d'octroyer ou de refuser une autorisation spéciale fait l'objet d'une notification unique avec la décision sur le permis de construire requis (cf. TA AC.2003.0200, du 16 décembre 2003;

RDAF 1992 p. 377). En l'espèce, l'octroi du permis de construire est subordonné à l'autorisation préalable du département conformément à l'article 135 al. 4 LATC, de sorte que la Municipalité s'est contentée de prendre acte de la décision du SAT; elle n'a pas appliqué de dispositions communales. Prima facie, la participation de Monsieur Roulet à cette séance ne devrait pas conduire à l'annulation de la décision entreprise. Toutefois, cette question peut être laissée ouverte, les recours devant être admis pour un autre motif.

E. 3

Un nouveau projet de plan est en cours d'élaboration et fera l'objet d'une nouvelle mise à l'enquête. On ignore tout de son contenu, si ce n'est que Monsieur Roulet a requis que la portion de sa parcelle colloquée en zone agricole dans le projet abandonné soit réduite. En conséquence, l'article 135 LATC est applicable au cas d'espèce. L'art. 135 al. 1 LATC dispose que les territoires ou fractions de territoire d'une commune qui ne sont pas encore régis par un plan d'affectation ou un règlement comprennent, de par la loi, le périmètre de localité et le territoire agricole. L'art. 135 al.2 LATC définit la notion de périmètre de localité comme l'aire délimitée par une ligne entourant à une distance de cinquante mètres les bâtiments extérieurs d'une localité (ville, village ou hameau). L'art. 135 al. 4 LATC précise que tout permis de construire est subordonné à l'autorisation préalable du département; dans le périmètre de localité, cette autorisation n'est délivrée que si le projet est compatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire. Le périmètre de localité est donc une zone à bâtir provisoire réservée par l'art. 36 al. 3 LAT. Pour déterminer si un projet de construction est compatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire, il y a lieu d'examiner s'il est de nature à compromettre l'établissement d'une zone à bâtir conforme à l'art. 15 LAT. La délimitation d'une zone à bâtir conforme à l'art. 15 LAT fait partie des exigences majeures de l'aménagement du territoire; elle permet en effet de séparer les zones constructibles et non constructibles et d'assurer ainsi une utilisation mesurée et rationnelle du territoire conforme au mandat constitutionnel donné par l'art. 75 de la Constitution fédérale (RDAF 1995, p. 197). Selon l'art. 15 LAT, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (lettre a) ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (lettre b). Le critère du besoin en terrains à bâtir est important, mais il faut également tenir compte de l'ensemble des autres besoins liés aux tâches de planification, notamment en matière d'agriculture (art. 16 LAT) et de protection de la nature et du paysage (art. 17 LAT), ainsi que de tous les intérêts en présence, qui ne se limitent pas aux seuls intérêts mentionnés dans la LAT, mais comprennent aussi l'ensemble des intérêts en jeu, notamment privés, qui apparaissent pertinents d'après les circonstances concrètes et le droit en vigueur (rapport CEDIDAC 17, p. 69). L'examen de ces différents critères par rapport au projet de construction litigieux permet de déterminer si celui-ci est conforme aux exigences majeures de l'aménagement du territoire. Un projet de construction dans le périmètre de localité peut être de nature à compromettre l'établissement d'un plan des zones conforme à la LAT; la délimitation du périmètre de localité, qui reste schématique, ne permet pas en effet de tenir compte de tous les éléments à prendre en considération tels que les notions de "territoire largement bâti" et de "besoin dans les quinze ans à venir" ou encore les critères concernant la protection du paysage et des terres agricoles (surface d'assolement) ainsi que les objectifs d'aménagement de la commune (TA AC.1993.0249 du 1^{er} juillet 1996 in RDAF 1997 I 179; AC 1995.0183 et AC.1995.0265 du 17 avril 1996; AC 2003.0121 du 28 novembre 2003; AC. 2005.0181 du 9 mars 2006). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la notion de "partie de l'agglomération déjà

largement bâtie" (art. 15 lettre a LAT) doit être interprétée de façon étroite; elle ne comprend pour l'essentiel que la partie équipée de l'agglomération et les espaces libres (ATF 118 Ib 38 consid.4a; 119 Ib 124 consid.4b; 138 consid.5b). Lorsque des réserves de terrains presque aussi importantes que la surface déjà bâtie sont classées en zone à bâtir, les exigences de l'art. 15 LAT ne sont pas remplies; en effet, la zone à bâtir est alors surdimensionnée et ne répond pas aux principes de l'utilisation judicieuse du sol et de l'occupation rationnelle du territoire commandés par l'art. 22 quater Cst. et les art. 1 et 3 LAT (ATF 117 Ib 4 consid.bb). C'est en effet par le regroupement des zones à bâtir que l'on atteint en général le mieux ces objectifs (ATF 116 Ia 335). Le fait que la piscine litigieuse et son socle se trouvent dans le périmètre de la localité n'implique donc pas qu'ils doivent être autorisés. Il est prématuré en l'état d'émettre un quelconque pronostic sur la limite future de la zone agricole. Or, son tracé, dans le projet de plan abandonné en 2005, présentait une logique certaine avec les parcelles voisines, notamment les parcelles 401, 20, 21 et 24 et leur usage essentiellement agricole. En effet, elles ne comportent aucune construction et en particulier aucune dépendance aussi éloignée de la partie bâtie de la localité. En outre, la piscine est séparée du potager par un mur, de sorte qu'une limite de la zone agricole suivant ce mur apparaît *prima facie* également idoine. La maison du recourant a été classée en 1972 en application de l'AFU, abrogé depuis lors, dans le périmètre du site à protéger en particulier dans l'aire des fermes en exploitations ou transformées, éléments architecturaux intéressants (monuments historiques). La limite de 1972 des zones à bâtir protégées à titre provisoire correspond au tracé de la zone agricole du projet de plan abandonné. Ainsi, admettre que cette construction doit être autorisée consisterait à préjuger sur la future collocation de cette parcelle en zone à bâtir et à empiéter sur les compétences du Conseil général, alors même que le caractère agricole de cette partie de la parcelle a été de longue date et jusque-là admis. Le constructeur considère que le déplacement de la piscine et de son socle plus près de son habitation n'est pas envisageable, car il devrait alors renoncer à une partie de son potager ou abattre des arbres pour que la piscine profite d'un ensoleillement optimal. Il s'agit de considérations qui ne sont à l'évidence pas pertinentes pour décider de la collocation d'une parcelle. Dans ces circonstances, c'est à juste titre que le SAT, puis la Municipalité, ont retenu que la construction d'un socle en béton et d'une piscine n'était pas compatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire. La construction litigieuse ne peut donc pas être autorisée.

E. 4

A teneur de l'art. 105 al. 1^{er} LATC, la municipalité, à son défaut le département, est en droit de faire supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Contrairement à ce que sa formulation peut laisser entendre, cette disposition n'accorde pas une latitude de jugement ou un pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente, mais lui impose une obligation quand les conditions en sont remplies (B. Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, Lausanne 1988, p. 200). Par démolition, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite de travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux (RDAF 1992 p. 480; TA AC.1992.0046 du 25 février 1993; AC.1996.0069 du 15 octobre 1996 et AC.2004.0239 du 8 août 2005). La non-conformité d'un ouvrage aux prescriptions légales ou réglementaires ne peut cependant pas justifier dans tous les cas un ordre de démolition. Cette question doit être tranchée en application des principes de la bonne foi et de la proportionnalité. a) Ancré à l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'autorité et les administrés se comportent

récioproquement de manière loyale. En particulier, l'autorité doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 124 II 265 consid. 2a). A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci (cf ATF 128 II 112 consid. 10b/2a p. 125; 118 Ib 580 consid. 5a p. 582/583). De la même façon, le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence, simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime (cf ATF 126 II 377 consid. 3a et les références; 111 Ib 116 consid. 4; A. Grisel, op.cit, vol. 1 , p. 390 ss.). Selon la jurisprudence, le droit à la protection de la bonne foi est soumis à la réalisation de cinq conditions cumulatives (A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, p. 544 n° 122 et ss.). Ainsi, l'autorité doit tout d'abord avoir fait une promesse effective, c'est-à-dire être intervenue dans une situation donnée à l'égard de personnes déterminées. En l'absence de toute assurance concrète de la part de l'autorité, aucun droit ne saurait être revendiqué au titre du principe constitutionnel de la bonne foi (SJ 1998, 296, 299). L'autorité doit ensuite avoir agi dans le cadre et dans les limites de ses compétences. Une promesse qui émane d'un agent de l'Etat ou d'un organe manifestement incompétent dans la matière considérée, parce que celle-ci ne rentre pas dans le cadre de ses attributions, ne saurait engager l'Etat. La personne concernée ne doit pas avoir été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni. Le particulier doit en outre s'être fondé sur le renseignement pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice et, enfin, la loi ne doit pas avoir subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite. Dans le cas présent, la bonne foi du constructeur ne peut être retenue. Il est invraisemblable qu'un municipal au clair des exigences en matière de permis de construire ignore qu'une autorisation du département était nécessaire pour poser un socle en béton de 50 m² d'environ 10 cm de haut dans une zone qui était alors destinée à être colloquée en zone agricole ainsi qu'une piscine et qu'il se contente d'une "autorisation" orale du syndic. b) Le SAT a considéré qu'en vertu du principe de la proportionnalité, la piscine et son socle devaient être tolérés dès lors qu'ils pourraient être construits plus près de la parcelle de Madame Giroud et de Monsieur Bernasconi et ainsi leur causer des nuisances plus importantes. L'ordre de démolir une construction édifiée sans permis et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité doit certes renoncer à une telle mesure à certaines conditions, notamment si les dérogations à la règle sont mineures et si l'intéressé pouvait de bonne foi se croire autorisé à agir (ATF 111 Ib 116 précité). Mais le principe reste que celui qui place l'autorité devant le fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle accorde plus d'importance à la nécessité de rétablir une situation conforme au droit (et aux intérêts des autres propriétaires concernés) qu'aux inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 Ia 218). Le Tribunal administratif se montre strict à cet égard et confirme en principe les ordres de remise en état (arrêts TA AC.1996.0183 du 21 septembre 1996, AC.1997.0007 du 30 mai 1997, AC.1997.0205 du 22 septembre 1998, AC.1998.0142 du 28 novembre 1998, AC.2002.008 du 6 juin 2002 et AC.2000.0091 du 3 juillet 2002), ne renonçant à cette sévérité que lorsqu'il est possible de remédier aux irrégularités (TA AC.1996.0206 du 15 mai 1998, AC.1999.0007 du 28 avril 1999, AC.2002.0008 du 6 juin 2002 et AC.2000.0091 du 3 juillet 2002). En vertu du principe de proportionnalité, la seule violation de la procédure d'autorisation de construire ne suffit pas pour ordonner la

démolition d'un ouvrage non autorisé lorsqu'il est conforme aux dispositions matérielles qui lui sont applicables (TA AC.2001.0010 du 8 mai 2001 + réf. cit). Le principe de proportionnalité implique d'apprécier en premier lieu l'importance de l'intérêt public en jeu, respectivement l'importance de la violation du droit matériel applicable. En l'occurrence, l'intérêt public en cause, lié aux exigences majeures de l'aménagement du territoire et, indirectement au risque de créer un précédent, est important. Surtout, la qualité de municipal du constructeur impose d'être particulièrement strict, de manière à ce que les autorités qui sont chargées de l'application du droit aient une ligne de conduite cohérente, qui ne privilégie pas un de ses membres et qui est garante de leur crédibilité et, partant, de la sécurité du droit. C'est en cela que réside l'intérêt général prépondérant. Celui-ci l'emporte sur l'intérêt privé opposé, qui relève en l'occurrence exclusivement de la commodité et de l'agrément du constructeur, et sur le fait que la piscine peut être construite plus près de la maison de Madame Giroud et de Monsieur Bernasconi. Par ailleurs, la remise en état des lieux ne devrait pas occasionner des frais particulièrement importants. Au demeurant, vu l'importance des intérêts en jeu et le fait que le recourant ne saurait prétendre avoir procédé de bonne foi aux travaux litigieux, l'élément du coût ne pourrait de toute façon pas être tenu pour décisif.

E. 5

En définitive, les recours doivent être admis et la décision de la Municipalité de Fontaines s/Grandson reprenant celle du SAT annulée. Il appartient dès lors à la Municipalité de Fontaines s/Grandson ou à son défaut au département, conformément à l'article 105 LATC d'ordonner la démolition de la piscine et de son socle et la remise en état des lieux. Conformément à la jurisprudence (RDAF 1994 p. 323), les frais, par 2'500 francs, doivent être mis à la charge de la partie adverse déboutée dont les intérêts sont opposés à ceux des recourants, à l'exclusion de la collectivité publique, soit en l'espèce Monsieur Roulet.

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